

**ОЦЕНКА ГОТОВНОСТИ СИСТЕМЫ
СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ К РЕАГИРОВАНИЮ НА
ЧРЕЗВЫЧАЙНЫЕ СИТУАЦИИ В КАЗАХСТАНЕ**
Сводный отчет о результатах
и анализе вариантов

Астана, 2023



ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

ЮНИСЕФ рад представить настоящий отчет по оценке готовности системы социальной защиты к реагированию на чрезвычайные ситуации в Казахстане. Отчет разработала Габриэль Смит, консультант ЮНИСЕФ.

Данный отчет является результатом усилий ряда людей и организаций. ЮНИСЕФ хотел бы поблагодарить коллег в Правительстве Казахстана, в том числе в Министерстве труда и социальной защиты населения и Министерстве по чрезвычайным ситуациям, в региональных управлениях занятости и социальной защиты (Павлодарская и Туркестанская области); в городских и районных центрах занятости и отделах занятости и социальной защиты (г. Алматы; Кобдинский район Актюбинской области; Аулиекольский район Костанайской области; г. Экибастуз Павлодарской области; Мактааральский район Туркестанской области; г. Арысь Туркестанской области; и аппарате акима Аманкарагайского сельского округа Аулиекольского района Костанайской области) за вклад и поддержку. ЮНИСЕФ выражает благодарность своим партнерам и всем заинтересованным сторонам за их вклад в процесс, в том числе Национальному обществу Красного Полумесяца Республики Казахстане и Фонду Булата Утемуратова.

Оговорка об ограничении ответственности

Настоящий документ подготовлен при технической поддержке Представительства ЮНИСЕФ в Республике Казахстан и финансовой поддержке американского народа через Агентство США по международному развитию (USAID) в рамках финансируемой Бюро гуманитарной помощи USAID программы «Укрепление местного и национального потенциала по обеспечению готовности к чрезвычайным ситуациям и реагированию на них в странах Центральной Азии, подверженных высоким рискам землетрясений и стихийных бедствий».

Содержание данной публикации необязательно отражает точку зрения USAID, Правительства США или ЮНИСЕФ.

© Фото на обложке UNICEF/Kazakhstan/2016/Kim

ГЛОССАРИЙ

«Cash Plus»: Дополнительные программы, в рамках которых программы денежных выплат используются в сочетании с другими способами (например, предоставлением услуг) или видами деятельности.

Конструктивные изменения: Программный вариант социальной защиты, реагирующей на шоки – корректировка структуры стандартных программ социальной защиты с учетом кризисов, с которыми обычно сталкивается страна, чтобы гарантировать, что она сможет лучше поддерживать регулярное обслуживание в условиях шока и может наилучшим образом удовлетворить потребности тех, кто пострадал от шока.

Горизонтальное расширение: Программный вариант социальной защиты, реагирующей на шоки – временное увеличение числа бенефициаров программы социальной защиты.

Гуманитарная денежная помощь (ГДП): Предоставление помощи в форме денег (физической валюты/наличных или электронных денег) людям, пострадавшим от шока или стихийного бедствия (отдельным лицам, домохозяйствам или сообществам) в рамках реагирования на чрезвычайную ситуацию.

Информационная система управления (ИСУ): Системы (или программные приложения), которые управляют информацией для функционирования систем регистрации и проверки соответствия критериям или функционирования конкретных программ для предоставления льгот и услуг (например, платежные транзакции, мониторинг условий и т.д.).

Piggy-backing (Использование уже существующих ресурсов и возможностей): Программный вариант социальной защиты, реагирующей на шоки – использование национальной системы социальной защиты для реализации новых программ помощи при реагировании на шок.

Система социальной защиты, реагирующая на шоки: Использование систем социальной защиты для смягчения последствий крупномасштабных шоков (затрагивающих целые сообщества, регионы или даже в национальном масштабе) и поддержки домохозяйств, пострадавших от таких шоков.

Программа социальной защиты: Программы, которые являются частью национальной системы социальной защиты и предназначены для решения проблем бедности и уязвимости, например, детские пособия/гранты, социальные выплаты, программы общественных работ, социальное страхование и т.д. Они могут быть накопительными или ненакопительными.

Социальная защита: Комплекс государственных и частных политик и программ, направленных на предотвращение, снижение и устранение экономической и социальной уязвимости перед бедностью и лишениями. Это крайне важно для дальнейшего выполнения обязательств ЮНИСЕФ по реализации прав детей, женщин и семей на достаточный уровень жизни и жизненно необходимые услуги.

Социальные выплаты: Предсказуемые прямые выплаты отдельным лицам или домохозяйствам для защиты их от последствий шоков и поддержки накопления человеческих, производственных и финансовых активов.

Вертикальное расширение: Программный вариант социальной защиты, реагирующей на шоки – временное увеличение сумм или продолжительности выплаты пособий для существующих бенефициаров социальной защиты.

Ваучер: Бумажный ваучер, жетон или электронный ваучер, который можно обменять на определенное количество или стоимость товаров или услуг.

СОКРАЩЕНИЯ

Банкомат	Банковский автомат самообслуживания
ОООД	Основные обязательства в отношении детей
ОДП	Обусловленная денежная помощь
МКЧС	Межведомственная комиссия по чрезвычайным ситуациям
СО	Страновой офис
COVID-19	Коронавирусное заболевание 2019
ИКР	Индекс климатических рисков
ФРБ	Финансирование риска бедствий
СРБ	Снижение риска бедствий
ЕЦА	Европа и Центральная Азия
ГЧСР	Готовность к чрезвычайным ситуациям и реагирование на них
СРО	Система раннего оповещения
ВВП	Валовой внутренний продукт
ОБД	Обследование бюджета домохозяйств
ГДП	Гуманитарная денежная помощь
МФОКК и КП	Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца
МОТ	Международная организация труда
МВФ	Международный валютный фонд
ИКИИ	Интервью с ключевыми источниками информации
ОКПРК	Общество Красного Полумесяца Республики Казахстан
УЛК	Установление личности контрагентов
ТГ	Казахстанский тенге
МПК	Минимальная потребительская корзина
МЧС	Министерство по чрезвычайным ситуациям
ИСУ	Информационная система управления
МФ	Министерство финансов
МТСЗН	Министерство труда и социальной защиты населения
УГФ	Управление государственными финансами
ИИН	Индивидуальный идентификационный номер
БКЖ	Беременные и кормящие женщины
ЛОВ	Лица с ограниченными возможностями
СЗРШ	Социальная защита, реагирующая на шоки
БДП	Безусловная денежная помощь
СДВС	Страна с уровнем дохода выше среднего
ПРООН	Программа развития ООН
ЮНИСЕФ	Детский фонд ООН
ОПК ООН	Офис постоянного координатора ООН
Долл. США	Доллары США

СОДЕРЖАНИЕ

ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ.....	2
ГЛОССАРИЙ.....	3
СОКРАЩЕНИЯ.....	4
1. ВВЕДЕНИЕ.....	6
1.1. Роль денежных выплат и социальной защиты при реагировании на шоки.....	6
1.2. Необходимость СЗРШ в Казахстане.....	8
1.3. Цели исследования.....	9
1.4. Методология.....	10
1.4.1 Инструмент ЮНИСЕФ для оценки готовности СЗРШ.....	10
2. КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ ОЦЕНКИ.....	14
2.1. Модуль 1: Составление карты.....	14
2.2. Модуль 2: Обоснование доказательств.....	30
2.3. Модуль 3: Готовность политики, законодательства и финансов.....	36
2.4. Модуль 4: Готовность разработки программы социальных пособий.....	47
2.5. Модуль 5: Готовность административных систем социальной защиты.....	57
3. АНАЛИЗ ВАРИАНТОВ СЗРШ.....	70
3.1. Призма анализа.....	70
3.2. Анализ вариантов СЗРШ в Казахстане.....	71
Приложение А – Консультации с заинтересованными сторонами.....	82

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1. Роль денежных выплат и социальной защиты при реагировании на шоки

Во всем мире климатические шоки и катастрофы, такие как засуха, наводнения, ураганы и аномальная жара, становятся все более частыми, суровыми и продолжительными, что обусловлено такими факторами, как деградация окружающей среды и изменение климата. Глобализация экономики и перемещение товаров и людей также создают новые риски шоков, включая возникновение пандемий и глобальных событий, таких как война в Украине, которые способствуют шокам, ощущаемым во всей экономике. Многие страны региона Центральной Азии также уязвимы к геофизическим шокам, таким как землетрясения.

Существует прочный международный консенсус, подкрепленный множеством фактов, относительно ценности предоставления денежных выплат людям, пострадавшим от таких чрезвычайных ситуаций, как основного элемента эффективного и ориентированного на людей реагирования на чрезвычайные ситуации. Фактические данные показывают, что после разрушения и перемещения в результате стихийного бедствия денежные выплаты позволяют пострадавшим людям удовлетворить свои насущные

потребности в продуктах питания и других товарах и услугах первой необходимости. Если чрезвычайные ситуации на какое-то время ухудшают способность людей удовлетворять свои повседневные потребности (из-за уничтожения или удара по источникам средств к существованию и доходов), денежные выплаты помогают сохранить доступ к товарам и услугам и предотвратить ухудшение благосостояния или применение вредных стратегий выживания. Денежные выплаты способствуют восстановлению активов домохозяйств и средств к существованию в случае их уничтожения. Таким образом, денежные выплаты играют важную роль в восстановлении экономики и поддержке устойчивости к изменению климата. Денежные выплаты, как правило, более экономичны и эффективны, чем раздача помощи в натуральной форме, позволяют домохозяйствам гибко удовлетворять свои конкретные потребности и оказывают положительное влияние на местную экономику, где и расходуются денежные средства.

С 2016 года в рамках «Большой сделки» 65 организаций, поддерживающих или принимающих меры реагирования на чрезвычайные ситуации по всему миру, включая ЮНИСЕФ, согласовали основные коллективные обязательства по увеличению охвата, объема и качества

¹ «Большая сделка» — это соглашение между более чем 65 крупнейшими донорами и поставщиками помощи, целью которого является предоставление большего количества средств в руки нуждающихся людей. Впервые предложена Группой высокого уровня по финансированию гуманитарной деятельности бывшего Генерального секретаря ООН в ее докладе «Слишком важно, чтобы потерпеть неудачу: решение проблемы дефицита гуманитарного финансирования» как одно из решений по устранению дефицита гуманитарного финансирования. «Большая сделка» включает в себя ряд изменений в методах работы доноров и гуманитарных организаций, которые позволят предоставить дополнительный миллиард долларов в течение пяти лет людям, нуждающимся в гуманитарной помощи. Эти изменения включают в себя расширение программ денежных выплат, признавая, что денежные средства, как правило, представляют собой наиболее эффективный и действенный способ оказания материальной помощи, одновременно способствуя расширению прав и возможностей пострадавшего населения.

денежных выплат при реагировании на чрезвычайные ситуации (обычно называемых «гуманитарной денежной помощью», ГДП)¹. В настоящее время ГДП составляет более 20 процентов всей международной гуманитарной помощи во всем мире (не считая поддержки, оказываемой непосредственно правительствами).

В этом контексте среди национальных правительств и международных партнеров растет интерес к укреплению и использованию национальных систем социальной защиты для предоставления такой денежной помощи для удовлетворения чрезвычайных потребностей во время и после шоков. Эти системы уже предоставляют ряд денежных пособий людям, которые и в обычное время социально-экономически уязвимы. Когда системы социальной защиты продолжают функционировать и оказывать регулярную помощь после шоков, они оказывают важную и предсказуемую поддержку домохозяйствам, пострадавшим от шоков. Системы социальной защиты также можно расширять для удовлетворения новых, временных потребностей во время шоков.

Это включает предоставление дополнительной помощи существующим бенефициарам, добавление новых бенефициаров к существующим программам и введение новых временных программ мероприятий при чрезвычайных ситуациях. Социальная защита, реагирующая на шоки (СЗРШ), **означает использование систем социальной защиты для смягчения последствий масштабных шоков (которые затрагивают сообщества, регионы или даже имеют национальный масштаб) и поддержания домохозяйств, пострадавших от таких шоков**².

Хотя доказательства все еще появляются, опыт в регионе Центральной Азии и во всем мире подчеркивает потенциальные преимущества СЗРШ. В правильном контексте такие подходы могут повысить устойчивость домохозяйств к шокам и восстановление после них, сократить время реагирования и снизить затраты на оказание помощи в чрезвычайных ситуациях³. Так было и в рамках глобальных мер реагирования на пандемию COVID-19, когда 215 стран/территорий

² OPM (2018) Shock Responsive Social Protection Synthesis Report (Обобщающий отчет по реагированию на шоки в сфере социальной защиты). Эти «ковариатные» шоки могут включать, например, погодные и климатические шоки, геофизические шоки, такие как землетрясения, макроэкономические шоки, конфликты и вынужденные перемещения, а также эпидемии.

³ Исследования убедительно показывают, что раннее реагирование гораздо более эффективно с точки зрения затрат, чем позднее реагирование на чрезвычайную ситуацию. Недавнее исследование показало, что комплекс мер раннего гуманитарного реагирования и социальных выплат примерно на 30 процентов более эффективен, чем обычная гуманитарная помощь (Potter et al. (2017) Efficiency and Inefficiency in Humanitarian Financing (Поттер и др. (2017) Эффективность и неэффективность гуманитарного финансирования), USAID). По оценкам экономического анализа 2016 года, ежегодная экономия, которую Филиппины получают в результате внедрения инструментов СЗРП по сравнению с традиционными мерами реагированием на стихийные бедствия, составит 6,6 миллиарда долларов США (Hallegatte et al. (2016) Unbreakable: Building the Resilience of the Poor in the Face of Natural Disasters, Climate Change and Development series, World Bank (Халлегатт и др. (2016) Нерушимые: Повышение устойчивости бедных перед лицом стихийных бедствий, серия «Изменение климата и развитие», Всемирный банк)). Экономический анализ показал, что по сравнению с обычной гуманитарной помощью раннее гуманитарное реагирование в Восточной Африке сэкономит примерно 2,5 миллиарда долларов США на расходах на гуманитарную помощь за 15-летний период. Программы социальной помощи сэкономят 3,5 миллиарда долларов США за каждый эпизод по сравнению с затратами на несвоевременное реагирование, или в среднем 231 миллион долларов США в год. Комбинированный сценарий повышения устойчивости (раннее гуманитарное реагирование + системы социальной защиты) может сэкономить 4,3 миллиарда долларов США, или в среднем 287 миллионов долларов США в год. Другими словами, каждый доллар США, потраченный на системы социальной защиты или программы повышения устойчивости, приводит к чистой выгоде (экономии) в размере от 2,3 до 3,3 долларов США соответственно (Cabot-Venton (2018) Economics of Resilience to Drought – Kenya Analysis, USAID (Кабо-Вентон (2018) Экономика устойчивости к засухе – Анализ Кении, USAID); Cabot-Venton et al. (2012) The Economics of Early Response and Disaster Resilience: Lessons from Kenya and Ethiopia, DFID (Кабо-Вентон и др. (2012) Экономика раннего реагирования и устойчивости к стихийным бедствиям: уроки Кении и Эфиопии, Министерство международного развития)). Ряд преимуществ был отмечен в ходе оценок тщательно продуманных программ СЗРП, например, в Непале, Турции, Эфиопии, Кении, Доминиканской Республике и на Филиппинах.

запланировали или ввели меры социальной защиты в чрезвычайных ситуациях, более половины из которых представляли собой денежные выплаты⁴. Правительства и партнеры во всем мире обязуются инвестировать в укрепление систем социальной защиты, чтобы стать более эффективно «реагирующими на шоки»⁵.

В то же время, как и при любом программном подходе, существуют факторы, которые могут ограничить способность системы социальной защиты реагировать на шок. Например, стандартные программы социальных выплат могут недостаточно эффективно охватывать тех, кто наиболее уязвим при чрезвычайных ситуациях. Бюрократические процессы, ограниченные системы данных и пробелы в потенциале институтов или отсутствие политической воли или финансирования также могут создавать препятствия для эффективной разработки программ. Необходимо хорошо понимать благоприятствующие факторы и потенциальные барьеры, чтобы обосновать целесообразность использования систем социальной защиты во время шоков и эффективно подготовить системы.

1.2. Необходимость СЗРШ в Казахстане

Страны региона Центральной Азии невероятно подвержены рискам стихийных бедствий. Казахстан

крайне подвержен засухам, землетрясениям, наводнениям и селям. Более 75 процентов территории страны подвержено ряду стихийных бедствий. Ежегодно происходит от 3000 до 4000 чрезвычайных ситуаций, в результате которых более 3000 человек получают травмы и несколько десятков человек погибают⁶.

В Казахстане существует комплексная политика социальной защиты, но эффективность программ и услуг социальной защиты по-прежнему вызывает озабоченность. Хотя 46 процентов населения проживает в сельской местности и имеет более высокий уровень бедности, лишь около четверти сельских домохозяйств получают пособия по социальной помощи по сравнению с более чем 40 процентами в крупных городах Алматы и Астана. Несмотря на право получения социальной помощи, некоторые домохозяйства с низкими доходами, особенно в сельской местности, не обращаются за пособиями. Частично это связано с относительно сложным и затратным процессом подачи заявления на получение помощи, особенно для сельских жителей, которым необходимо ехать в районный центр. Другие сдерживающие факторы включают неэффективный охват и неразвитость профилактических и профессиональных специальных

⁴ Gentilini et al. (2020) Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures “Living paper” (Джентилини и др. (2020) Меры социальной защиты и занятости в ответ на COVID-19: обзор мер в стране в режиме реального времени «Living paper»). Более 50 процентов этих мер осуществляются в форме денежных выплат.

⁵ Например, совместное заявление, представленное членами SPIAC-B (Совета по межведомственному сотрудничеству в области социальной защиты) Всемирному саммиту по гуманитарным вопросам (ВГС) в 2016 году по вопросам увязки социальной защиты и гуманитарной деятельности; рекомендации «Большой сделки» по гуманитарному ГДП, основанные на национальных программах и системах социальной защиты, а также заявления, продвигающие СЗРП и увязку с системами социальной защиты для реагирования на COVID-19 от имени SPIAC-B, Рабочей группы по денежным выплатам «Большой сделки» и Форума доноров денежных выплат.⁶ Vasko Popovski (2018) Assessment and documentation of good practices on disaster risk reduction for children's resilience in Kazakhstan. Final Report. UNICEF Kazakhstan.

⁶ Vasko Popovski (2018) Assessment and documentation of good practices on disaster risk reduction for children's resilience in Kazakhstan. Final Report. UNICEF Kazakhstan (Васко Поповски (2018) Оценка и документирование передового опыта по снижению риска стихийных бедствий для повышения резильентности детей в Казахстане. Итоговый отчет. ЮНИСЕФ Казахстан).

социальных услуг для наиболее уязвимых детей и семей. Влияние COVID-19 на благосостояние домохозяйств показывает необходимость усиления реагирования системы социальной защиты на шоки. С тех пор национальная система социальной защиты претерпела значительные изменения и реформы.

Правительство не имеет обширного опыта денежных выплат при чрезвычайных ситуациях. Однако интерес к СЗРШ растет. Чтобы смягчить последствия пандемии COVID, правительство расширило масштабы социальной защиты по горизонтали (чтобы охватить больше людей за пределами обычной системы социальной защиты) и по вертикали (посредством надбавок к плановой помощи по социальной защите для существующих бенефициаров). Между тем, другие различные локальные техногенные и стихийные бедствия также привели к мерам реагирования в виде денежных выплат со стороны местных властей и Общества Красного Полумесяца. В 2022 году ЮНИСЕФ начал диалог и технические обсуждения с правительством по вопросам укрепления системы социальной защиты в стране, чтобы она могла лучше реагировать на шоки.

1.3. Цели исследования

Цель задания: предоставить техническую помощь Представительству ЮНИСЕФ в Казахстане, Министерству труда и социальной защиты населения Казахстана (МТСЗН) и другим ключевым заинтересованным сторонам в усилении социальной защиты семей с детьми во время

чрезвычайных ситуаций с упором на разработку программ денежных выплат, извлечения уроков и определения дальнейших действий.

Конкретные цели задания включают в себя следующее:

i. Оценка и документирование опыта Казахстана в 2019-2022 годах, а также опыта гуманитарных выплат Красного Полумесяца и местных филантропов и организаций частного сектора в случае чрезвычайных ситуаций.

ii. Поддержка в выявлении категорий населения, уязвимых к различным типам чрезвычайных ситуаций, включая категории людей, которых легче всего не заметить при мероприятиях по увеличению охвата пособиями по социальной защите в гуманитарном контексте. Сюда будет входить опыт государственных мер социальной поддержки во время пандемии COVID-19 и мер реагирования на ряд природных и техногенных катастроф (при этом анализ будет сосредоточен на семьях с детьми, ключевых уязвимостях, которые также будут изучены с целью по возможности охватить сельскохозяйственных и других рабочих с низкими доходами, беженцев и мигрантов, а также население сельских районов).

iii. Анализ существующих правовых норм, систем и практик и выработка обоснованных рекомендаций по совершенствованию национальной системы социальной защиты, реагирующей на шоки, включая возможность и пути использования Цифровой карты семьи для увеличения охвата пособиями по социальной защите по горизонтали или вертикали в гуманитарных сценариях.

iv. Предоставление технических рекомендаций по изменениям, которые необходимо внести в законодательный комплекс мер для институционализации мер гуманитарного реагирования через национальную систему, например, Программу «Адресная социальная помощь».

1.4. Методология

1.4.1. Инструмент ЮНИСЕФ для оценки готовности СЗРШ

В 2019 году ЮНИСЕФ представил Инструмент оценки, чтобы помочь своим страновым офисам, правительствам и другим партнерам понять возможности и проблемы использования национальных систем социальной защиты для удовлетворения потребностей населения, пострадавшего от шоков. Методологический подход,

используемый в Инструменте оценки, соответствует другим различным появляющимся глобальным инструментам и руководствам⁷.

Инструмент оценки представлен в формате Excel и состоит из пяти отдельных модулей. Модуль 1 помогает пользователям составить карту высокого уровня, которая используется для определения масштаба оценки и призмы анализа (касательно, например, аспектов государственного управления; интересующих шоков; программ социальной защиты и основных участников; гуманитарных организаций и опыта в ГДП; ландшафта финансовых услуг). Модули 2–5 соответствуют всемирно признанным «строительным блокам» системы социальной защиты, реагирующей на шоки (Вставка 1.1), и по каждому из них сопоставляется информация для оценки точек доступа и барьеров для СЗРШ.

Вставка 1.1 Модули Инструмента оценки, соответствующие типичным строительным блокам системы социальной защиты, реагирующей на шоки

Модуль 2: Обоснование доказательств – обобщает фактические данные и их убедительность в отношении бедности и уязвимости.

Модуль 3: Политика, законодательство, финансы – оценка критических элементов в более широкой архитектуре системы социальной защиты, которые могут повлиять на способность программ социальной защиты, систем реализации, данных или институтов поддерживать меры реагирования на шоки (нормативно-правовая база, политика и стратегия по социальной защите и борьбе со стихийными бедствиями; координация социальной защиты и борьбы со стихийными бедствиями, финансирование).

Модуль 4: Разработка программы – детальная оценка конструктивных особенностей интересующих программ социальных выплат (критерии адресности, модальность, сумма и частота выплат, использование условий, ссылки на «cash plus») и их потенциал для поддержки мер реагирования на шоки.

⁷ Например, опубликованные SPACE, а также руководства и инструменты, разработанные Всемирным банком, SPAN (Социальная защита в контексте гуманитарного развития) ЕС, WFP (Всемирная продовольственная программа) и SPIAC-B.

Модуль 5: Администрирование программы – детальная оценка административных процессов в цепочке доставки (регистрация, зачисление, выдача денежных средств, коммуникация и обратная связь, мониторинг), а также базовых систем данных и учреждений, а также любых связей с «cash plus».

По многим вопросам Инструмента оценки «оценка готовности» присваивается на основе собранных фактических данных. Им присваивается соответствующий цвет (красный = 1 «не готов»; желтый = 2 «частично готов»; зеленый = 3 «готов»), чтобы создать визуальные «типологии» готовности по шкале готовности «светофор», облегчая быстрое понимание ситуации и выявление ключевых препятствий (т.е. областей, отмеченных красным

флажком), которые необходимо устранить. Вся информация, собранная в Инструменте оценки, затем используется для оценки готовности системы социальной защиты адаптироваться к новым ситуациям и расширять масштабы для удовлетворения новых потребностей в соответствии с вариантами, изложенными в «Руководстве ЮНИСЕФ по укреплению систем социальной защиты, реагирующих на шоки».

Вставка 1.2 Варианты использования систем социальной защиты для удовлетворения потребностей после шоков

- i.** Правительство усиливает свои основные функции в области стандартной социальной защиты, чтобы повысить устойчивость к шокам (обеспечивая продолжение функционирования долгосрочных программ социальной защиты во время и после шоков; внося «конструктивные изменения» в эти программы для расширения охвата тех, кто уязвим к шокам и обеспечения возможности оставаться своевременными, доступными и актуальными после шоков).
- ii.** Вертикальное расширение – правительство временно увеличивает размер пособия или продолжительность выплаты пособия, предоставляемого в рамках существующей программы социальной защиты, для существующих бенефициаров (увеличение сумм выплат; введение чрезвычайных выплат или трансфертов).
- iii.** Горизонтальное расширение – правительство расширяет программу социальной защиты, чтобы охватить новых бенефициаров, пострадавших от шоков (расширение географического охвата программы на недостаточно обслуживаемые районы; внеочередная кампания по набору участников для увеличения охвата и быстрого набора тех, кто соответствует критериям программы и пострадал от шоков; модификация/смягчение критериев участия, чтобы позволить большему количеству людей получить выплаты).
- iv.** Государственные органы, ответственные за социальную защиту или реагирование на чрезвычайные ситуации, используют элементы национальной системы социальной защиты для реализации новых

программ помощи в рамках подготовки к шокам или в ответ на таковые (также известное как «piggy backing» – например, использование списка бенефициаров конкретной программы; использование данных национального реестра или базы данных домохозяйств, лежащих в основе социальной защиты; использование определенного платежного механизма; использование процессов регистрации, персонала или учреждений социальной защиты).

v. Партнеры используют элементы национальной системы социальной защиты для реализации программ чрезвычайной помощи при подготовке к шокам или в ответ на таковые (как указано выше).

Оценку проводил международный консультант, работающий в тесном сотрудничестве со специалистами ЮНИСЕФ по социальной политике в Казахстане. Сбор данных проводился в июле-августе 2023 года, а анализ и отчетность составлялись в августе-сентябре 2023 года. Методика включала:

- Консультации с координаторами по социальной политике и СРБ странового офиса ЮНИСЕФ для понимания контекста социальной защиты и чрезвычайных ситуаций в Казахстане и контекстуализации призмы анализа.
- Анализ доступной опубликованной и малоизвестной литературы по социальной защите, уязвимости и риску стихийных бедствий, а также готовности к чрезвычайным ситуациям и реагированию на них в Казахстане.
- Дистанционные консультации с государственными органами центрального, областного и районного уровней и другими ключевыми партнерами. Всего было включено 29 ключевых источников информации из 22 организаций (см. список в Приложении).
- Синтез всех данных, собранных для заполнения шаблона Инструмента оценки в Excel.
- Анализ данных, представленных в Инструменте оценки, который последовательно по каждому блоку обеспечивает систематический анализ сильных и слабых сторон каждого из строительных блоков системы, включая присвоение «оценок готовности». В разделе 2 настоящего отчета представлено краткое изложение этих выводов.
- Анализ ряда возможных вариантов работы через национальную систему социальной защиты для предоставления денежной помощи пострадавшему населению во время шоков, а также способствующих и сдерживающих факторов, чтобы определить, какие из них потенциально могут быть осуществимыми и подходящими вариантами реагирования в контексте Казахстана. На основе этого анализа были сделаны выводы о том, какие варианты потенциально могут быть реализованы. В разделе 3 настоящего отчета представлен анализ вариантов и рекомендации.

- Предоставление технических рекомендаций по изменениям, которые необходимо внести в законодательный комплекс мер для институционализации гуманитарного реагирования через национальную систему, таких как Программа «Адресная социальная помощь» и другие рекомендованные приоритетные действия для достижения прогресса. Эти рекомендуемые действия изложены в отдельном отчете.
- Дистанционный семинар с участием ЮНИСЕФ, правительства и партнеров в сентябре 2023 года для обсуждения предварительных выводов и анализа вариантов, а также мозгового штурма ключевых действий, необходимых для продвижения вперед.
- Разработка аналитической справки с основными выводами и рекомендациями (максимум 4 страницы) для информационно-разъяснительных мероприятий.

2. КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ ОЦЕНКИ

В этом разделе представлены основные выводы и основные заключения по каждому модулю оценки готовности системы. Для получения более подробной информации читателям следует обратиться к заполненному шаблону Инструмента оценки.

2.1. Модуль 1:

Составление карты

Экономический контекст: Казахстан – страна с населением около 20 миллионов человек и самая большая по площади в Центральной Азии. После обретения независимости в 1991 году правительство предприняло шаги по либерализации экономики и к середине 1990-х годов восстановило экономический рост. Опираясь на свои природные ресурсы нефти и газа, Казахстан осуществил переход от централизованной экономики к относительно свободному рынку. Поддержание положительного экономического роста с 1996 года и переход в группу стран с доходом выше среднего в 2006 году заложило основу для социально-экономического развития. Стратегической целью национального плана развития Республики Казахстан до 2025 года является достижение качественного и устойчивого экономического роста, ведущего к повышению уровня жизни

населения, сравнимого со странами Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Инвестиции на сегодняшний день в социальные услуги способствовали улучшению социальных показателей и показателей развития. Индекс человеческого развития (ИЧР) Казахстана составляет 0,811 (относится к категории высокого человеческого развития).

Однако Казахстану необходимо продолжить структурные реформы для решения среднесрочных задач развития. Экономический рост был существенно ограничен низкой производительностью, сохраняющейся высокой степенью участия государства в экономике и низкой производительностью труда в течение последнего десятилетия, что затрудняло перспективы развития. Средний рост реального ВВП снизился до менее 4 процентов после банковского кризиса 2008 года. Экономический спад, вызванный пандемией COVID, подчеркнул сохраняющуюся уязвимость экономики из-за зависимости от сектора, который уязвим к внешним рискам, таким как волатильность цен на сырьевые товары, замедление глобального роста и растущие геополитические риски. На сегодняшний день резервы, накопленные в Национальном фонде,⁸ профинансировали большую

⁸ Национальный фонд Республики Казахстан – это суверенный фонд благосостояния Казахстана, которым управляет Национальный Банк Республики Казахстан. Создан в 2000 году, главным образом, для того, чтобы действовать как стабилизационный фонд для уменьшения влияния волатильности цен на нефть, газ и минеральные ресурсы на Республику Казахстан, а также для управления дополнительными доходами, полученными от налогов на разработку нефти, газа и минеральных запасов.

часть антикризисных мер, а экономические перспективы страны улучшились с 2020 года, при этом прогнозируется, что реальный ВВП вырастет на 3,5 процента в 2023 году и на 4 процента в 2024 году по мере восстановления добычи нефти. Дальнейшая диверсификация экономики за счет добывающих отраслей и развитие частного сектора являются ключевыми приоритетами политики. При этом значительные экономические связи Казахстана и географическая близость к России делают его сильно зависимым от России в доступе к товарам первой необходимости, что делает страну уязвимой для сбоев в цепочках поставок и инфляции.

ЮНИСЕФ поддерживает партнерские отношения с правительством, соответствующие статусу СДВС, при этом партнерские отношения ориентированы на стратегическую поддержку и передачу технического опыта, а не материальных ресурсов. ЮНИСЕФ может участвовать в передаче ресурсов для поддержки правительства в их реализации, при необходимости, как это видно на примере его работы с правительством в секторе образования, однако требует, чтобы средства передавались через посредническое учреждение, связанное с правительством, а не напрямую правительству. Например, в сфере образования ЮНИСЕФ направляет финансирование через Академию образования. В составе страновой группы ООН ЮНИСЕФ по-прежнему готов оказать поддержку правительству в случае шоков, способствующих возникновению чрезвычайных ситуаций, если поступит соответствующий запрос. Поддержка ООН была мобилизована во время национальных мер реагирования на

COVID, но не для каких-либо других стихийных бедствий.

Государственное управление: После обретения независимости новая конституция 1995 года преобразовала правительство из парламентской демократии в президентскую республику. Ниже центрального правительства находятся области (регионы) и 3 города (Шымкент, Алматы и столица Астана), которые далее разделены на районы. После гражданских беспорядков в 2022 году были созданы три новых региона, в результате чего их общее число достигло 20. Системы местного самоуправления характеризуются вертикальной иерархией и административной децентрацией. В практическом плане Казахстан остается высокоцентрализованной страной, и большинство решений по предоставлению государственных услуг принимаются отраслевыми министерствами. Децентрализованное управление государственными финансами остается слабым, поскольку местные органы власти имеют ограниченную финансовую автономию и в большинстве случаев сильно зависят от центрального правительства. Казахстан был известен своей политической стабильностью в Центральной Азии под многолетним руководством президента Нурсултана Назарбаева, который управлял страной с момента обретения независимости в 1991 году до своей отставки в 2019 году. При втором президенте Касым-Жомарте Токаеве, который вступил в должность в 2019 году и сейчас служит свой второй срок, произошли существенные изменения. В ответ на общественные волнения в январе 2022 года президент Токаев представил ряд политических и

социально-экономических реформ, включая поправки к Конституции, одобренные на референдуме в июне 2022 года большинством, 77% избирателей. Предполагаемые цели этих реформ заключались в децентрализации президентской власти, предоставлении большей власти Парламенту и облегчении регистрации политических партий для продвижения плюрализма. Кроме того, были приняты меры, направленные на то, чтобы близкие родственники президента не могли занимать видные должности в государственном секторе, отменена смертная казнь, некоторым чиновникам запрещено вступать в политические партии, а также установлены новые принципы деятельности Конституционного суда. Однако, несмотря на поставленные цели, влияние этих реформ на общественный договор было ограниченным, поскольку на практике Президент сохраняет значительную часть политической власти⁹. Наблюдается недостаток автономии и нежелание принимать решения, если они не основаны на четких указаниях вышестоящего правительства. Принятие решений сосредоточено в аппаратах администрации Президента, Премьер-министра и Министерства национальной экономики.

Действующий Бюджетный кодекс Казахстана устанавливает четкое разделение источников доходов, а также направлений расходов/ бюджетных обязательств, подлежащих финансированию, между уровнями бюджета (республиканским (центральным) и местным). Однако на практике регионы Казахстана характеризуются высокой долей

доходов за счет республиканского бюджета в структуре доходов регионов. Одной из ключевых проблем действующей бюджетной системы страны является то, что за пределами нефтегазодобывающих районов объем доходов местных бюджетов не соответствует объему обязательств по расходам, возложенных на местные бюджеты. В настоящее время из 20 регионов Казахстана только 3 (г. Алматы, г. Астана и Атырауская область) являются самодостаточными с точки зрения поступлений в бюджет. Доля собственных (региональных) доходов в структуре региональных доходов существенно варьируется в зависимости от региона: в 2019 году доля г. Нур-Султан составляла 60 процентов¹⁰, а доля Туркестанской области — всего 8,5 процента. Таким образом, регионы дотируются из центрального бюджета. По данным Министерства финансов Республики Казахстан, например, в 2022 году доля трансфертов из центрального бюджета в структуре местных бюджетов составила в среднем 52%. Эти трансферты из центрального бюджета в местные бюджеты бывают двух видов: общие трансферты (без указания конкретной цели, на которую выделяется финансирование) и целевые трансферты (для финансирования каких-то конкретных программ или мероприятий).

Программы социальной защиты в виде денежных выплат (социальные пособия и пенсии) курируются Министерством труда и социальной защиты населения (МТСЗН). Центральное правительство отвечает за разработку и финансирование большинства

⁹ Страновой отчет по Казахстану, сентябрь 2023 г.; Фремер И. (2022) Казахстан: недавно принятые конституционные поправки вводят новую модель управления и усиливают роль Парламента. Получено из Библиотеки Конгресса) <https://www.loc.gov/item/global-legal-monitor/2022-07-20/kazakhstan-newly-adopted-constitutional-amendments-introduce-new-governance-model-and-strengthen-role-of-parliament/>

¹⁰ Город Астана в период с 2019 по 2022 годы назывался «Нур-Султан».

крупных программ социальных трансфертов, за исключением малых программ местных органов власти. Территориальные отделы МТСЗН и местные отделы занятости и социальных программ несут ответственность за реализацию программ, включая определение соответствия критериям, при поддержке местных муниципальных или местных органов власти (акимата) в пределах юрисдикции.

Департаменту по чрезвычайным ситуациям МЧС поручено управлять и координировать готовность и реагирование на чрезвычайные ситуации¹¹. Это ведомство также возглавляет Межведомственную государственную комиссию по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций (КЧС) при Кабинете Министров, в состав которой входят представители отраслевых министерств и ведомств. Этот комитет представлен вертикально вплоть до областного и районного уровней и возглавляется акимами областей и районов соответственно. В зависимости от уровня чрезвычайной ситуации эти комитеты могут задействоваться сверху вниз или снизу вверх. В соответствии с законами о готовности к чрезвычайным ситуациям и реагированию на них (ГЧСР, см. Модуль 3), местные органы самоуправления, как лица, принимающие первые ответные меры, несут ответственность за управление мерами реагирования и восстановления за счет бюджета органов местного самоуправления. Если местные ресурсы исчерпываются, дополнительную поддержку можно запросить у регионального или республиканского правительства. В

периоды шоков районные комиссии под руководством акимов играют роль в оценке чрезвычайных потребностей.

С точки зрения эффективности государственного управления, Казахстан не занимает высоких позиций в международных рейтингах государственного управления. Несмотря на обещание Президента Токаева провести политические реформы, когда он вступил в должность два с половиной года назад, государственное управление в Казахстане остается автократическим. Страна заняла 127 место из 167 в Глобальном индексе демократии и была отнесена к категории «консолидированного авторитарного режима», хотя ее рейтинг местного демократического управления улучшился с 1,50 в 2021 году до 1,75 в 2022 году благодаря введению прямых выборов сельских акимов по всей стране, тем самым институционально закрепив изменение в структуре представительства на местном уровне. Президент Токаев назвал борьбу с коррупцией одним из своих главных приоритетов при вступлении в должность в июне 2019 года, однако в стране еще не произошло каких-либо заметных изменений в антикоррупционной политике, а восприятие коррупции и доверие к правительству по-прежнему вызывает озабоченность. В Индексе восприятия коррупции 2022, опубликованном Transparency International, который измеряет воспринимаемый уровень коррупции в государственном секторе по шкале от 0 до 100, Казахстан занял 101 место из 180 стран и набрал всего 36 баллов по сравнению со средним мировым показателем 43. Такой рейтинг ниже среднего сохраняется

¹¹ Раньше контролировалось Министерством внутренних дел, в его состав входили в основном военные.

уже 11 лет. Проект Всемирного банка «Всемирные показатели качества государственного управления» оценивает страну как с низкими показателями по нескольким признанным индексам надлежащего государственного управления, таким как «голос и подотчетность». С другой стороны, страна получила более высокую оценку за «качество регулирования» и «эффективность правительства», которые измеряют качество государственных услуг, качество государственной службы и степень ее независимости от политического давления, качество формулирования политики и ее реализации, а также доверия к приверженности правительства таким политикам.

Основные риски и шоки:

В настоящее время Казахстан имеет рейтинг 2,18 в Мировом индексе рисков с относительно низкой подверженностью крайне опасным природным явлениям. В Плате готовности к чрезвычайным ситуациям ЮНИСЕФ выделяются ключевые риски, такие как наводнения (из-за таяния льда в горных регионах и осадков в речных районах), сели или оползни, а также аномальные погодные явления (аномальный холод, аномальная жара). Страна очень уязвима к последствиям изменения климата, и в настоящее время возникают новые и повышенные риски, связанные с изменением климата. Индекс климатических рисков для детей ЮНИСЕФ указывает на то, что Казахстан имеет очень высокую уязвимость к климатическим и экологическим шокам (оценка 5,7 из

10)¹². Помимо увеличения вероятности и интенсивности существующих климатических явлений (риски сильных ветров и ураганов, таяния ледников и наводнений/селей), новыми возникающими рисками для социально-экономического благополучия страны являются сильная жара и засуха.

Прогнозируется, что температура в Казахстане будет повышаться более быстрыми темпами, чем в среднем по миру, и быстрее, чем в большинстве других азиатских стран, с потенциальным потеплением на 5,3°C к 2090-м годам. Хотя это не так серьезно, как прогнозируемые риски для некоторых стран региона, существуют риски для экономики, связанные с последствиями теплового стресса, которые могут повлиять на производительность и доходы, а также ВВП¹³. Работники сельского хозяйства и неформального сектора относятся к числу наиболее уязвимых. В Казахстане уже наблюдается низкий уровень осадков, и ожидается, что риск сильных засух будет возникать чаще, что поставит под угрозу продуктивность растениеводства и животноводства. В отсутствие адаптации урожайность яровой пшеницы в Казахстане, по прогнозам, снизится на целых 50 процентов к 2050-м годам из-за повышения температуры и снижения влажности почвы¹⁴. Аномальная жара и засуха также увеличивают риск возникновения пожаров, особенно в лесных районах.

Исторически западные и южные регионы и приграничные с Узбекистаном районы подвергались

¹² See <https://data.unicef.org/resources/childrens-climate-risk-index-report/>

¹³ ILO (2019) Working on a Warmer Planet (MOT (2019) Работа на более теплой планете): данные в этом отчете подчеркивают риски с точки зрения потери ВВП и потерянного рабочего времени).

¹⁴ World Bank & ADB (2021) Climate Risk Country Profile: Kazakhstan. The World Bank Group and the Asian Development Bank (Всемирный банк и АБР (2021) Профиль страны с климатическими рисками: Казахстан. Группа Всемирного банка и Азиатский банк развития).

наводнениям, например, в Атырау (где наводнениями в среднем за год причиняется ущерб, эквивалентный 11 процентам ВВП) и на юге Кызылординской области (где причиняется ущерб, эквивалентный 5 процентам ВВП)¹⁵. Ожидается, что риск наводнений, оползней и селей будет наиболее серьезным в предгорьях юга и востока Казахстана, где местность более гористая и уровень осадков выше. Население, ежегодно страдающее от наводнений в Казахстане, оценивается в 44 000 человек, а ожидаемое воздействие на ВВП оценивается в 480 миллионов долларов США¹⁶. Актюбинская, Туркестанская и Кызылординская области также подвержены экологическим рискам, связанным с кризисом Аральского моря, который способствует засолению почв, загрязнению воды и пыльным бурям/загрязнению воздуха. Засуха представляет собой растущий риск для сельского хозяйства, включая северные регионы неорошаемого земледелия, поставляющие урожай пшеницы, и южные регионы, занимающиеся орошаемым земледелием и скотоводством.

Алматы и юго-восточные приграничные регионы уязвимы к риску землетрясений, однако риск считается гораздо меньшим, чем риск наводнений.

Между тем, в последние годы произошли различные техногенные шоки и другие разрушительные события, которые оказали социально-экономическое воздействие на домохозяйства – иногда из-за их совпадения с аномальными погодными явлениями, такими как отключение электроэнергии в середине зимы. В последнее время также наблюдались гражданские беспорядки в Алматы в 2022 году, отключение электроэнергии в середине зимы, прорыв плотины, приведший к наводнению, и взрыв на заводе по производству боеприпасов, а также последствия пандемии. Можно прогнозировать увеличение числа таких чрезвычайных ситуаций, вызванных повреждением или выходом из строя инфраструктуры, учитывая ненадлежащее техническое обслуживание и отмеченную тенденцию к ухудшению состояния инфраструктуры в стране (см. Таблицу 2.1).

Таблица 2.1 Степень износа основных средств¹⁷

Виды экономической деятельности	Годы			
	2019	2020	2021	2022
ВСЕГО	40,5	45,2	46,7	45,8
Сельское, лесное и рыбное хозяйство	34,4	41,3	37,7	35,7
Добыча полезных ископаемых	63,9	66,4	65,0	63,7
Обрабатывающая промышленность	36,5	39,2	41,2	41,4
Поставка электроэнергии, газа, пара, горячей воды и кондиционирование воздуха	75,4	73,0	71,7	72,3
Водоснабжение; канализация. Обращение с отходами и рекультивация	24,8	24,7	26,2	27,1
Строительство	47,2	36,1	45,9	43,2

¹⁵ Там же.

¹⁶ Там же.

¹⁷ Источник: Бюро национальной статистики Агентства по стратегическому планированию и реформам Республики Казахстан.

2. КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ ОЦЕНКИ

Оптовая и розничная торговля; ремонт автомобилей и мотоциклов	14,6	27,6	29,6	21,8
Транспортировка и хранение	24,9	30,4	33,4	36,5
Проживание и питание	24,6	30,3	29,0	33,4
Информация и коммуникация	55,8	49,6	50,5	51,9
Финансовая и страховая деятельность	31,7	31,0	32,2	36,3
Деятельность в сфере недвижимости	27,4	26,7	24,4	29,6
Профессиональная, научная и техническая деятельность	36,8	38,5	37,2	52,1
Деятельность в сфере административного и вспомогательного обслуживания	38,3	35,0	31,6	40,4
Государственное управление и оборона; обязательное социальное обеспечение	33,3	36,3	47,6	44,2
Образование	42,3	41,2	44,3	43,1
Здравоохранение и социальные услуги	41,9	37,5	37,9	39,7
Искусство, развлечения и отдых	35,7	34,0	31,9	30,6
Прочая деятельность в сфере обслуживания	33,6	25,1	30,3	25,8

Единица измерения: Процент

Казахстан также уязвим к воздействию региональных и глобальных шоков, которые могут повлиять на экономику и социально-экономическое положение населения. Годовая инфляция достигла 17,7% в 2022 году и, по прогнозу Всемирного банка, ожидается ее дальнейший рост из-за ситуации в Украине.

Карта программ социальных трансфертов: В Казахстане действует комплексная система социальных трансфертов, основанная на денежных выплатах, с рядом программ, защищающими от низких доходов и определенных рисков жизненного цикла. В 2018 году около 30 процентов населения получили ту или иную форму социальной помощи в Казахстане, что по-прежнему является низким показателем по сравнению с другими странами с уровнем дохода выше среднего. Адресная социальная помощь (АСП) является

самой обширной программой, которая предполагает проверку на предмет нуждаемости и предоставляется домохозяйствам с доходом ниже 70 процентов прожиточного минимума. В 2020 году бенефициарами АСП было около 2,2 миллиона человек. Другие денежные пособия для семей с детьми включают универсальные пособия при рождении ребенка и комплекс пособий по категориям для охвата особо уязвимых групп без проверки нуждаемости (государственное пособие по уходу за ребенком до 18 месяцев, для семей, не застрахованных в системе обязательного социального страхования, специальные льготы для многодетных семей и многодетных матерей, пособие по уходу за инвалидом 1-й группы с детства). Другие социальные пособия включают государственную пенсию по старости, пособие по инвалидности и пособие по потере кормильца. Подробности представлены во Вставке 2.1.

Вставка 2.1 Программы социальной помощи в Казахстане¹⁸

Программы социальной помощи, ориентированные на бедные слои населения (с проверкой нуждаемости):

1. Адресная социальная помощь (АСП) представляет собой денежную выплату, предоставляемую государством физическим лицам со среднедушевым доходом ниже установленного порога в 70 процентов прожиточного минимума. АСП делится на два подтипа, а именно:

- Безусловная АСП предоставляется следующим лицам: (i) одинокие малообеспеченные люди с ограниченными возможностями участия в трудоустройстве в связи с пенсионным возрастом; (ii) люди с ограниченными возможностями; (iii) люди, нетрудоспособные вследствие наличия заболевания, способствующего временной нетрудоспособности на срок более двух месяцев; (iv) малообеспеченные семьи, в которых нет трудоспособных лиц; или (v) единственный трудоспособный член семьи заботится о: ребенке в возрасте до 3 лет; ребенке-инвалиде; человеке с ограниченными возможностями; пожилым человеком; и тех, кто нуждается в посторонней помощи и заботе.
- Обусловленная АСП предоставляется одиноким малообеспеченным лицам или семьям трудоспособного возраста и малообеспеченным семьям, имеющим трудоспособного члена/членов, в том числе лицам, являющимся плательщиками единого совокупного платежа. Обусловленную АСП получают те, кто заключает социальный контракт с государством и активно участвует в поиске новой работы, переподготовке, общественных работах или занимается предпринимательской деятельностью.

2. Жилищная помощь денежная выплата, предоставляемая малообеспеченным домохозяйствам из местных бюджетов для частичного возмещения расходов на коммунальные услуги, содержания жилья и аренды жилья в государственном жилье.

- Программы адресной (категориальной) социальной помощи, не относящиеся к мерам по борьбе с бедностью:

3. Семейные и детские пособия, включая:

- Государственное пособие многодетным семьям, имеющим совместно проживающих четырех и более несовершеннолетних детей;
- Государственное пособие многодетным матерям, награжденным подвесками «Алтын алқа», «Күміс алқа» или ранее награжденные званием «Мать-героиня» и орденом «Материнская слава»;
- Государственное пособие детям-инвалидам в возрасте 0-16 лет и 16-18 лет;
- Государственное пособие по уходу за ребенком-инвалидом; и

¹⁸ World Bank (2023) Kazakhstan: Strengthening Public Finance for Inclusive and Resilient Growth. Public Finance Review, World Bank (Всемирный банк (2023) Казахстан: Укрепление государственных финансов для инклюзивного и устойчивого роста. Обзор государственных финансов, Всемирный банк) <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/57d48ae7b205d168c41a3647b9f688ab-0080062023/original/Kazakhstan-PFR-en.pdf>

- Государственное пособие семьям (лицам), осуществляющим уход за инвалидом первой группы с детства.

4. Социальное пособие/пособие по инвалидности, включая:

- Государственные социальные пособия по инвалидности;
- Возмещение вреда, причиненного жизни и здоровью, налагаемое судом на государство в случае прекращения деятельности юридического лица;
- Компенсация расходов на домашнее обучение детей-инвалидов.

5. Пенсии, включая:

- Государственная базовая пенсия (Уровень 0); и
- Специальные государственные льготы для 17 категорий граждан.

6. Дополнительные выплаты для лиц, не охваченных системой социального страхования:

- Государственные базовые социальные выплаты по случаю потери кормильца;
- Пособие по уходу за ребенком в возрасте до полутора лет; и
- Пособие по родам.

7. Государственные меры

- «Дорожная карта занятости на 2020-2021 годы».
- 8. Прочие, по категориям, включая:
- Специальные пособия по Спискам 1 и 2;
- Специальные государственные льготы (в том числе для людей с ограниченными возможностями);
- Единовременная выплата гражданам, ставшим жертвами ядерных испытаний на Семипалатинском ядерном полигоне; и
- Компенсации жертвам массовых политических репрессий

Между тем, МТСЗН также курирует систему обязательного накопительного пенсионного и социального страхования, охватывающую официально трудоустроенных лиц, которая предоставляет ряд денежных пособий участникам в случае выхода на пенсию, инвалидности, потери кормильца, потери работы и потери дохода из-за беременности и родов и финансируется Фондом социального страхования и Единым накопительным пенсионным

фондом. По данным МТСЗН, около 4,2 миллиона человек в Казахстане получают различные социальные льготы, из них 2,3 миллиона являются пенсионерами.

Карта заинтересованных сторон:
Правительство привержено обеспечению социальной защиты, о чем свидетельствует включение социальной защиты в национальный план развития и потраченные на сегодняшний день инвестиции. В Казахстане разработана комплексная

система социальной защиты, которая поддерживает население с низкими доходами посредством социальной помощи и широкого спектра услуг. Она поддерживает детей, а также семьи с детьми и другие уязвимые группы посредством (1) инвестиций в образование и здравоохранение, (2) социальных денежных пособий и пособий натурой и (3) услуг социального ухода, включая уход в интернатах, услуги для детей с ограниченными возможностями и социальную работу. Правительство придерживается крайне традиционного взгляда на социальную помощь, с идеологическими взглядами на участие в занятости и труде, важность самообеспеченности и опасениями по поводу содействия иждивенчеству, определяющие политические решения¹⁹. Даже пособие на ребенка задумано как компенсация лицам, осуществляющим уход за детьми, за то, что они не работают, а не с точки зрения прав ребенка. У МТСЗН хорошие отношения с ЮНИСЕФ, и МТСЗН восприимчив к некоторым предложенным направлениям реформы и работает над ними (как видно из сотрудничества по анализу социальной защиты, предоставляемой семьям с детьми, разработки Концепции дальнейшей модернизации систем социальных услуг и пилотного внедрения подхода «cash plus»²⁰). В то же время, существуют некоторые пробелы, которые еще предстоит заполнить (например, работа над реформами, изложенными в оценке ЮНИСЕФ

системы социальной защиты, например, в отношении достаточности трансфертов, расширения сферы внимания к немонетарной бедности и устранения пробелов в сфере социальных кадров)²¹.

Интерес к денежной помощи в чрезвычайных ситуациях и СЗРШ в правительстве только пробудился, но растет с 2018 года. Приобщение к этим концепциям возросло с момента ее внедрения. Региональное отделение ЮНИСЕФ и Региональное отделение ЕЦА постоянно развивают диалог и повышают осведомленность по этим темам посредством предыдущей упрощенной оценки готовности и проведения региональных учебных мероприятий. В 2023 году СО ЮНИСЕФ пригласил представителей правительства на тренинг в г. Алматы. На этих сессиях были представлены основные концепции, а также предоставлена возможность заинтересованным сторонам из правительства встретиться и услышать опыт коллег из правительств и международных партнеров в регионе. Интерес усиливается из-за медленно растущего приобщения на центральном и местном уровнях правительства к предоставлению услуг ГДП в ответ на недавние шоки. Хотя этот подход остается ситуативным, а не систематизированным, опыт все же накапливается. Примеры, выявленные в ходе этой оценки, представлены в Таблице 2.2 ниже.

¹⁹ Отражение норм национальной концепции развития «Стратегия «Казахстан-2050», которая призывает к созданию в Казахстане общества всеобщего труда. Социальная защита руководствуется Национальной концепцией социального развития до 2030 года, которая основана на следующих трех столпах: (1) минимальный доход для наиболее уязвимых групп, (2) социальная активность получателей социальной помощи и (3) интегрированное и сплоченное предоставление социальных услуг посредством тесного сотрудничества.

²⁰ ЮНИСЕФ (2021) Оценка системы социальной защиты детей и их семей в Казахстане в 2015-2020 гг.: Отчет об оценке. ЮНИСЕФ Казахстан..

²¹ ЮНИСЕФ (2021)

**Таблица 2.2: Карта ГДП в чрезвычайных ситуациях в Казахстане
(по данным ИКИИ)**

Расположение	Шок	Подробнее
По всей стране	COVID – социально-экономические последствия локдауна и экономического спада	<p>ГДП для тех, кто потерял работу/ушел в неоплачиваемый отпуск и пострадавших самозанятых (тех, кто официально трудоустроен и имеет подтверждение отчислений на социальное страхование). Ежемесячные выплаты для почти 4 миллионов человек, потерявших доход в результате COVID-19. Сумма пособия была эквивалентна минимальной заработной плате (42 500 тенге или 110 долларов США). Большинство получало один или два раза. Финансируется Фондом социального страхования.</p> <p>Прибавка в виде 10-процентной денежной помощи на продукты питания к пенсиям и социальным пособиям. Финансируется центральным правительством.</p> <p>Продуктовая корзина в натуральной форме и непродовольственные товары первой необходимости более чем 1 миллиону малообеспеченных и социально уязвимых людей, включая безработных, многодетные семьи с детьми, инвалидов и другие уязвимые семьи. Финансируется центральным правительством.</p>
область Абай	Лесной пожар	Компенсация ущерба непосредственно пострадавшим. Некоторые финансируются благотворительными организациями частного сектора, а некоторые – МЧС. Фонд Булата Утемуратова также оказывал помощь.
Костанайская область	Лесной пожар	Компенсация ущерба непосредственно пострадавшим. Некоторые финансируются из Фонда «Қазақстан халқына»; некоторые из центрального правительства. Фонд Булата Утемуратова также оказывал помощь.
Актюбинская область	Наводнение	Компенсация ущерба непосредственно пострадавшим. Финансируется из местного бюджета. Фонд Булата Утемуратова и ОКПРК также оказывали помощь.
	COVID	Дополнительная поддержка в размере 20 000 тенге для уязвимых слоев населения (малообеспеченные, безработные, семьи с детьми). Финансируется из местного бюджета.

Туркестанская область	Наводнение	Компенсация ущерба непосредственно пострадавшим. Финансируется из бюджета местного правительства и, возможно, также из средств центрального чрезвычайного резерва. Фонд Булата Утемуратова и Фонд Алишера Усманова (благотворительная организация из Узбекистана) также оказали помощь.
	Засуха	Экстренная помощь скотоводам, пострадавшим от засухи (пополнение поголовья). Финансируется Корпоративным фондом социального развития «Түркістан».
Город Алматы	Гражданские беспорядки	Компенсация ущерба пострадавшим МСП (возглавляет отдел предпринимательства акимата города Алматы, а не соцзащиты). Экстренная помощь ОКПРК работникам пострадавших отраслей экономики, потерявшим работу или отправленным в неоплачиваемый отпуск. Финансируется ОКПРК.
Город Арысь	Взрыв боеприпасов	Компенсация ущерба непосредственно пострадавшим. Финансируется из Резервного фонда правительства. Фонд Булата Утемуратова также оказывал помощь.
Мангистауская область	Засуха	Экстренная помощь скотоводам, пострадавшим от засухи. Финансируется ОКПРК.

В ходе интервью с ключевыми источниками информации (ИКИИ) заинтересованные стороны МТСЗН подтвердили свою заинтересованность в развитии СЗРШ. Несмотря на четкое понимание полномочий МТСЗН по обеспечению СЗРШ, ключевые источники информации (КИИ) подчеркнули необходимость понять, как правильно его концептуализировать, определить конкретные роли и разъяснить процессы для всех заинтересованных сторон. Они также подчеркнули необходимость разработки более последовательного и единого, менее ситуативного подхода. Между тем, Директор Департамента по ликвидации чрезвычайных ситуаций сообщил, что он заинтересован и

видит важность денежной помощи для удовлетворения потребностей, возникающих в результате ряда шоков, но подчеркнул важность уделения особого внимания адресности и дизайну выплат (сумма, продолжительность), учитывая разнообразие видов шоков в стране, их региональные различия и потребности, которые необходимо учитывать. Аналогичный интерес и взгляды разделяли ИКИ, участвующие в обеспечении социальной защиты и реагировании на чрезвычайные ситуации на региональном и районном уровнях власти. Многие ИКИ рассказали, что опыт ГДП на сегодняшний день показал, что наличные деньги можно использовать для удовлетворения широкого спектра потребностей,

больше нравятся пострадавшему населению (по сравнению с помощью натурой – едой и одеждой – где выбор ограничен) и их легче распределять по сравнению с помощью натурой. Трудности, упомянутые при оказании помощи натурой, включали логистическое бремя хранения и распределения посылок, трудности с физическим обнаружением бенефициаров, высокие кадровые потребности, а также временные и оперативные затраты. Однако, помимо этих свидетельств местных властей, на сегодняшний день имеется мало документальных доказательств эффективности и результативности этого опыта.

Отражая идеологические взгляды на социальную защиту, преобладающие в правительстве, несколько ИКИ также подчеркнули важность того, чтобы денежная помощь в чрезвычайных ситуациях не способствовала возникновению иждивенчества. Это было очевидно во время пандемии, когда даже тогда правительство оставалось полностью приверженным идее продуктивного благосостояния, предлагая работникам и семьям, пострадавшим от кризиса, только краткосрочные меры помощи и поощряя бедных заниматься предпринимательством и не зависеть от государственной помощи²².

Хотя целесообразность ГДП для восстановления физически поврежденного имущества/активов или удовлетворения основных потребностей тех, кто уже находится в зоне высокой уязвимости или

чьи рабочие места потеряны (например, из-за COVID), хорошо понималась, необходимость в такой помощи, например, во время аномального холода/жары или для восполнения доходов, когда средства к существованию сокращаются, по-видимому, меньше ценится. Действительно, на сегодняшний день было приведено несколько примеров из опыта оказания помощи в защите и восстановлении средств к существованию, и из слов ИКИ следует, что по умолчанию ожидается, что те, чьи средства к существованию были затронуты/уничтожены, подадут заявку на АСП. Однако это не помогает восстановить ранее существовавшие средства к существованию и не предотвращает скатывание в бедность. Были также некоторые заинтересованные стороны, которые изо всех сил пытались понять, как можно потенциально заменить денежные средства и частично заменить поддержку, оказываемую в настоящее время в натуральной форме.

Наконец, некоторые заинтересованные стороны подчеркнули важность обеспечения того, чтобы ГДП был осуществимым и соответствовал контексту чрезвычайной ситуации. Для эффективности ГДП нужны функционирующие рынки. В случае с аварией на электростанции в Павлодарской области помощь одеждой, одеялами и обогревателями была оказана «натурой», а ИКИ объяснили, что во время кризиса рынки закрылись на несколько дней. Подобные шоки на

²² Maltseva, E. (2021) Kazakhstan's Social Policy Response to Covid-19: Developmentalism and Productive Welfare. CRC 1342 Covid-19 Social Policy Response Series. Global Dynamics of Social Policy (Мальцева, Е. (2021) Ответ социальной политики Казахстана на Covid-19: девелопментализм и продуктивное благосостояние. CRC 1342 Серия ответов на вопросы социальной политики в связи с Covid-19. Глобальная динамика социальной политики).

рынках могут стать риском, который следует учитывать при других шоках, таких как крупномасштабное землетрясение.

Со стороны партнёров также наблюдается большой интерес и растущий опыт использования ГДП в чрезвычайных ситуациях. ОКПРК работает в партнерстве с Фондом Булата Утемуратова (Фонд Б.У. – подробнее см. ниже) для обеспечения денежной помощи в чрезвычайных ситуациях с использованием банковских карт, а также реализовывает возможность оказания денежной помощи непосредственно через почтовое отделение. Помимо поддержки основных потребностей, ОКПРК также предоставил ГДП для экстренной помощи в обеспечении средств к существованию пастухам во время засухи 2020 года в Мангистауской области (ГДП для пополнения поголовья павшего скота. Во время COVID, будучи партнером УВКБ ООН по поддержке беженцев и просителей убежища, ОКПРК также играл роль в предоставлении ГДП. В 2024 году Общество планирует разработать план упреждающих действий по предоставлению ГДП в периоды сильной жары. Фонд Булата Утемуратова, частный благотворительный фонд, финансируемый предпринимателем, с 2018 года финансирует и напрямую реализует мелкомасштабную ГДП в ответных мерах на несколько чрезвычайных ситуаций, включая наводнение в Актюбинской области; взрыв боеприпасов; и пожары в Северном и Восточном Казахстане.

Оба намерены расширять масштабы этих подходов на том основании, что они предлагают более качественную и гибкую помощь нуждающимся людям. Совет Фонда недавно утвердил выделение ресурсов для нового специалиста по мониторингу и оценке с целью накопления знаний и фактических данных об эффективности использования денежных средств в чрезвычайных ситуациях, а также в рамках иной работы Фонда.

Поставщики финансовых услуг (ПФУ) и цифровой ландшафт:

21 банк «второго уровня», а также почтовое отделение, которое представлено во всех городских и сельских населенных пунктах, предоставляют МТСЗН услуги по выдаче социальных пособий. Страна занимает лидирующие позиции в регионе по охвату услугами цифровой связи, с высоким проникновением телефонной связи по всей стране, цифровой разрыв сокращается. Согласно официальной статистике (www.stat.gov.kz), количество абонентов мобильной связи в Казахстане в 2021 году составило 24,5 млн, а в апреле 2023 года Министр цифрового развития и аэрокосмической промышленности заявил, что охват интернетом в Казахстане сейчас составляет 90,9. процент²³. Это также подчеркивается GSMA, которая сообщает, что 4G в настоящее время является доминирующей технологией, а сети 5G становятся коммерчески доступными²⁴, в то время как проникновение смартфонов в настоящее время оценивается

²³ https://www.inform.kz/over-90-of-kazakhstan-s-population-uses-internet_a4060575

²⁴ В Казахстане консорциум казахстанских телекоммуникационных компаний (Kcell и Tele2-Altel) планирует запустить базовые станции 5G в Астане, Алматы и Шымкенте в 2023 году.

в 81 процент населения. Тем не менее, проникновению мобильного Интернета еще есть куда расти: его уровень оценивается в 49 процентов в 2022 году (по сравнению со средним глобальным показателем в 57 процентов), а там, где есть покрытие сети, все еще существует разрыв в использовании с точки зрения внедрения услуг мобильного Интернета (в 2022 году оцениваемый разрыв в использовании составил 47 процентов в Казахстане по сравнению со средним глобальным показателем в 41 процент)²⁵. Развитие цифровой экономики является приоритетом национального развития²⁶ и предпринимаемые усилия откроют двери для новых цифровых платежных решений, которые можно будет использовать для СЗРШ в будущем.

Документы, удостоверяющие личность (УД): национальные удостоверения личности являются обязательными и общедоступными; такие удостоверения личности и свидетельства о рождении являются основным документом, удостоверяющим личность, лежащим в основе предоставления государственных услуг, включая социальные пособия, а также доступ к финансовым услугам. Раньше людям нужно было подавать заявление, что создавало некоторые незначительные препятствия для доступа некоторых семей (очень уязвимых семей или тех, кто проживает в очень отдаленных районах). Изменение в законодательстве означает, что национальные удостоверения личности теперь выдаются автоматически при рождении ребенка, что минимизирует пробелы.

Ключевые выводы из составления карт, определяющие масштаб оценки:

- Основное внимание при оценке готовности уделялось АСП как программе, а также другим государственным социальным пособиям (по возможности), а также более широкой системе социальной защиты с точки зрения составляющих ее основу учреждений и систем данных. Хотя локализованные программы социальной защиты не были в центре внимания оценки, она была направлена на сбор соответствующего опыта и уроков из недавних мер реагирования на чрезвычайные ситуации, реализованных под руководством центральных и местных органов власти (а также партнеров).
- Различные шоки затрагивают разные географические регионы, создают разные потребности и могут затронуть разные группы населения. Кроме того, международный опыт показывает, что важно постепенно укреплять системы СЗРШ, начиная с тех опасностей, которые, скорее всего, будут часто/регулярно материализовываться, и с четких отправных точек для реагирования на основе социальной защиты. Поэтому с самого начала было важно ориентировать исследование на чрезвычайные ситуации, имеющие наивысшую важность/потенциал. Страновой офис

²⁵ GSMA (2023) Closing the Digital Divide in Central Asia and the South Caucasus (GSMA (2023) Ликвидация цифрового разрыва в Центральной Азии и на Южном Кавказе) <https://www.gsma.com/mobileeconomy/eurasia/>

²⁶ В 2022 году Казахстан поставил перед собой новую амбициозную цель – к 2025 году обеспечить 100 процентов территории страны высокоскоростным Интернетом и 95 процентов домов доступом к высокоскоростным сетям фиксированной широкополосной связи.

принял решение сосредоточить внимание на рисках наводнений/селей, аномального холода/жары и нехватки воды (поскольку влияет на доходы от сельского хозяйства, т.е. засухи, а не на бытовое водоснабжение) и землетрясений. Тем не менее, в целях извлечения уроков, оценка также включала опыт и уроки реагирования на недавние вышеупомянутые антропогенные шоки.

- Любой политический диалог с правительством ГДП и СЗРШ при чрезвычайных ситуациях должен выходить за рамки МТСЗН и включать в себя МЧС. Важно также привлечь и заручиться поддержкой Министерства финансов. Это может включать обучение; обмен знаниями, полученными из других источников; и возможности для обмена опытом с правительствами других стран посредством обучения и ознакомительных поездок. В идеале они должны отражать опыт стран с сопоставимым уровнем дохода.
- Характер государственного управления в Казахстане означает, что крайне важно подходить к повышению осведомленности и информационно-разъяснительной работе как на центральном, так и на местном уровнях власти. Повышение осведомленности и понимания важности ГДП и СЗРШ необходимо поднять на самый высокий уровень, поскольку для осуществления изменений снизу требуется, чтобы они были частью признанных республиканских стратегий. Также важно повышать осведомленность на уровне муниципалитетов, поскольку местные органы власти и бюджеты являются первыми, кто принимает меры при чрезвычайных ситуациях.
- Существуют отправные точки для разработки и проведения «пилотного» исследования (под руководством МТСЗН при технической поддержке ЮНИСЕФ) для дальнейшего построения доказательной базы. Статус Казахстана страны СДВС, скорее всего, затруднит поиск средств для его реализации таким партнерам, как ЮНИСЕФ. Здесь могут появиться возможности, если они будут связаны с повесткой дня по обеспечению устойчивости к изменению климата (в этом случае партнерство с более широкими учреждениями ООН, обладающими необходимыми связями и опытом, может оказаться полезным). ЮНИСЕФ необходимо будет рассмотреть возможность создания соответствующего институционального партнерства, через которое можно будет направлять средства.
- Существуют возможности для партнеров, работающих в этом пространстве (ЮНИСЕФ, ОКПРК и Фонд Булата Утемуратова) для формирования стратегического партнерства, направленного на получение доказательств эффективности и обоснование необходимости ГДП при ЧС в Казахстане.

2.2. Модуль 2:

Обоснование доказательств

Бедность и уязвимость: сильный экономический рост позволил Казахстану добиться значительного прогресса в сокращении бедности, примерно с 46,7 процента в 2001 году. Определение бедность подразумевает людей с доходом ниже прожиточного минимума. В 2022 году уровень бедности составлял 5,2 процента (или 1 031 756 человек), а уровень крайней бедности – 0,1 процента (или 20 331 человек). Однако за этим скрывается высокое неравенство в доходах и высокая уязвимость значительной части населения к бедности, при этом в исследовании ЮНИСЕФ сообщается, что большая часть населения живет на низкие доходы и не может накопить сбережения. Уровень бедности увеличился с 10,3 процента до 14 процентов в период с 2015 по 2019 годы, и 56,8 процента населения тратят большую часть доходов на еду. Уровень бедности исключительно высок в Туркестанской области – 60,1 процента, за ним следуют Шымкент – 28,4 процента, Жамбылская область – 21,4 процента и Алматы (20,5 процента). Влияние шок на уровень бедности было проиллюстрировано на примере COVID²⁷.

Кроме того, такие партнеры, как ЮНИСЕФ и другие, считают уровень дохода, определяющий прожиточный минимум, недостаточным. Хотя

5,3% официально живут за чертой бедности, это контрастирует с данными ЮНИСЕФ, полученными в ходе опроса «Слушая Казахстан», согласно которому 22% населения, имеющего семьи, считают себя бедными. Ожидается, что из-за растущей проблемы инфляции на жизненно важные товары (годовая инфляция достигла 17,7 процента в 2022 году) уровень бедности увеличится. ЮНИСЕФ начинает партнерство с крупной розничной сетью, чтобы сравнить данные о ценах в минимальной потребительской корзине и изучить долю покупок в кредит, чтобы попытаться получить информацию для измерения бедности.

В различных отчетах подчеркиваются характеристики бедности в Казахстане:

- Дети больше подвержены риску бедности. Доля детей в возрасте 0-17 лет, живущих в бедности, в 2021 году составила 7,7 процента при общем показателе по стране в 5,2 процента. Семьи с детьми остаются уязвимой группой, которой грозит бедность. Уровень бедности домохозяйств, имеющих до двух детей, увеличился с 8,1 процента в 2015 году до 8,6 процента в 2019 году. Аналогичным образом, уровень бедности для домохозяйств с тремя и более детьми увеличился с 19 процентов в 2015 году до 20,6 процента в 2019 году. Напротив, уровень бедности среди домохозяйств без детей увеличился всего с 0,7 процента до 2,2 процента за тот же период.

²⁷ Abilov, N. et al. (2020) An Economic Response to COVID-19. NAC Analytica Corporate Fund, Nazarbayev University (Абилов Н. и др. (2020) Экономический ответ на COVID-19. Корпоративный фонд NAC Analytica, Назарбаев Университет). 14 процентов опрошенных домохозяйств могли бы прожить пару недель со своими сбережениями, а около 20 процентов будут иметь достаточно сбережений, чтобы прожить месяц. Более половины (53,8%) домохозяйств не имеют сбережений для поддержания нормального существования в течение даже пары недель). По прогнозам Всемирного банка касательно влияния влияющим COVID-19 на уровень бедности в Казахстане, уровень бедности среди населения в 2020 году вырастет до 8,4-12,3 процента.

Таким образом, хотя уровень бедности повысился для всех групп в течение 2015-2019 годов, он оставался относительно низким для домохозяйств без детей.

- Люди с ограниченными возможностями (ЛОВ) являются одними из наиболее социально-экономически уязвимых, поскольку имеют более низкие доходы и более высокие расходы и сталкиваются с более высокими барьерами для доступа к медицинским и другим услугам. К другим характеристикам домохозяйств, которые с большей вероятностью столкнутся с социально-экономическими трудностями, относятся большие семьи пожилых людей (особенно с 6 и более членами), домохозяйства с одним главой семейства, особенно домохозяйства с одним родителем (14,6 процента всех домохозяйств с одним главой семейства, живущих в бедности в 2019), те, чьи члены семьи имеют инвалидность или хроническое заболевание, а также безработные (7,5 процента живут в бедности по сравнению только с 3,6 процента домохозяйств, главы семейств которых относятся к наемным работникам)²⁸.
- С точки зрения региональной распространенности, сельские районы, как правило, имеют более высокий уровень бедности, чем городские районы – хотя концентрация населения в городских центрах может означать, что в городах по-прежнему может быть более высокое абсолютное число бедных. В 2019 году уровень бедности в сельской местности в стране составлял 7,3 процента, тогда

как уровень бедности в городах составлял 2,3 процента. Сельские районы также сталкиваются с более плохим доступом к услугам, что приводит к многомерной бедности, при этом семьи с детьми обычно сталкиваются с многочисленными лишениями одновременно. Существуют большие различия в уровне бедности по регионам и стоимости жизни между регионами. Регионы на юге Казахстана являются одними из самых бедных, им не хватает природных ресурсов, как в других регионах, а более традиционные нормы способствуют увеличению численности членов семей и соотношения иждивенцев к численности работающих. В сельской местности фермеры в этих районах, как правило, относительно бедны, владеют небольшими фермами и производят продукцию в основном для собственного пропитания. В Туркестанской области самый высокий уровень бедности на протяжении многих лет, составляющий в среднем 14,8 процента. За ним следует Южный Казахстан, частью которого когда-то была Туркестанская область, со средним уровнем бедности 9 процентов и общим ростом уровня бедности на протяжении многих лет. Другие регионы, более уязвимые к бедности, включают Акмолинскую область, город Алматы, Западно-Казахстанскую, Жамбылскую, Северо-Казахстанскую и Восточно-Казахстанскую области. В Туркестанской области четверть всех детей живут в бедности, за ним следуют Алматы (20,7 процента) и Северо-Казахстанская область (14,9 процента) в 2019 году.

²⁸ Оценка ЮНФПА, проведенная в 2019 году, выявила, что местоположение, доступ к услугам, пол, возраст, инвалидность, доход и состав домохозяйства являются определяющими и факторами уязвимости в стране (UNFPA, 2019).

Уязвимость к шокам: Как упоминалось в Модуле 1, уязвимость к климатическим шокам и другим стихийным бедствиям варьируется в зависимости от географического положения. Ожидается, что риск наводнений, оползней и селей будет наиболее серьезным на юге и востоке Казахстана, включая самые бедные регионы, а также районы вокруг Алматы, уязвимые для землетрясений. Актюбинская и Кызылординская области также подвержены экологическим рискам, связанным с кризисом Аральского моря, а засуха представляет собой растущий риск для сельскохозяйственного производства как в северных, так и в южных регионах.

Несмотря на то, что документальных данных о том, кто наиболее уязвим к этим шокам с социально-экономической точки зрения, мало, на основе имеющихся данных и опыта ИКИ можно сделать некоторые убедительные выводы.

- Южные регионы Казахстана, которые являются самыми бедными, также являются самыми жаркими частями страны, и, как ожидается, в ближайшие десятилетия они будут испытывать самые суровые максимальные температуры, а также будут уязвимы для наводнений, оползней и селей²⁹.
- В случае домохозяйств, которые физически подвергаются непосредственному воздействию (землетрясения, наводнения,

оползни, пожары или аномальные погодные условия), степень уязвимости будет зависеть от масштаба/серьезности шока. Эти события могут привести к дополнительным расходам или ущербу, который придется покрыть домохозяйству, и могут серьезно сказаться на их доходах. Логично, что те, у кого более ограниченные средства (из-за и без того низких доходов и/или высоких расходов), будут среди тех, кому труднее справиться (т. е. те, кто уже зависит от АСП и других социальных пособий, включая ЛОВ и большие семьи с детьми). Фонд Б.У. и ОКПРК в ответ на недавние стихийные бедствия (наводнение) уделили приоритетное внимание оказанию помощи определенным категориям социально уязвимым групп, включая многодетные семьи; детей-сирот; ЛОВ; пожилых людей и людей с низким доходом. Другие ИКИ согласились с тем, что аналогичные группы являются основными получателями государственных продовольственных корзин во время шоков и надбавок к социальным пособиям в связи с COVID³⁰.

- В то же время ИКИ также утверждали, что в случае серьезной катастрофы потенциально каждый член сообщества может считаться уязвимым и нуждающимся в помощи – особенно если думать не только об основных потребностях и принимать во внимание материальный ущерб и

²⁹ Всемирный банк и АБР (2021).

³⁰ Оценка социально-экономического воздействия COVID на ООН выявила уязвимые социальные группы – пожилых и/или одиноких людей, людей с ограниченными возможностями, безработных или людей с низкими доходами. Ухудшение своего материального положения из-за COVID отметили 51 процент безработных, 45 процентов малообеспеченных, 42 процента людей с ограниченными возможностями и 36 процентов экономически активного населения. Для пожилых людей последствия были несколько смягчены пенсиями и льготами. UNCT (2020) UN Kazakhstan COVID-19 Socio Economic Response & Recovery Plan (СГООН (2020) План социально-экономического реагирования и восстановления ООН в Казахстане в связи с COVID-19).

ремонт. В таких случаях ответы на сегодняшний день основывались на оценке ущерба постфактум, и несколько ИКИ утверждали, что помощь в этих случаях должна быть ориентирована не на доход, а исключительно на уровень ущерба. Однако даже в этом случае степень уязвимости будет зависеть от средств домохозяйства, и логично ожидать, что люди с более ограниченными средствами окажутся среди тех, кому труднее справиться с ситуацией.

- Хотя помощь при чрезвычайных ситуациях в Казахстане обычно фокусируется на компенсации материального ущерба и неотложных основных потребностях (еда, одежда) (см. раздел 2.3), тем не менее, литература, а также свидетельства ИКИ, участвовавших в недавних мероприятиях по реагированию на шоки, подчеркивают уязвимость средств к существованию и источников доходов к шокам:

- Данные о COVID показали, что, хотя многие отрасли экономики пострадали, те, кто работает в неформальной экономике,³¹ самозанятые и те, кто работает на малых и средних предприятиях (МСП), у которых не было финансовых буферов, имели ограниченный доступ к социальному страхованию и не могли быстро диверсифицировать свою деятельность, были одними из наиболее уязвимых. Женские МСП пострадали больше, чем

мужские. Более того, ИКИ подчеркнули, что именно для этой части рабочей силы экстренная денежная помощь через СЗРШ может быть наиболее подходящей (по сравнению с более крупными фирмами, от которых можно ожидать больших резервов и где могут быть использованы другие инструменты – дотации к заработной плате, кредиты и налоговые льготы).

- Если спроецировать эти знания за пределы COVID, то логично, что МСП (малые семейные предприятия³², самозанятые и мелкие собственники, работающие в сельском хозяйстве) могут быть в равной степени уязвимы к воздействию стихийных бедствий и погодных шоков, которые наносят ущерб или подрывают средства к существованию. Хотя последствия будут относительно локализованными, пожары, наводнения и оползни могут (и ранее уже) уничтожить средства к существованию, а также могут вызвать более масштабные нарушения в экономике, влияя на малые/семейные предприятия, а также на предприятия с низкой или неофициальной заработной платой в пострадавших отраслях. Показательными здесь стали гражданские волнения в Алматы, где закрылся малый бизнес (а люди остались без доходов и зарплаты). Здесь ОКПРК оказало помощь работникам

³¹ На рынке труда Казахстана высокий уровень неофициального трудоустройства. Согласно исследованию неформальной экономики, проведенному Агентством Казахстана по статистике, в 2014 году неформальные работники составляли примерно 2,9 миллиона из 8,5 миллионов работающих. Более того, среди неформальных работников особенно выделялись сельскохозяйственные рабочие, молодежь и женщины.

³² Сектор МСП обеспечивает занятость 28 процентов населения трудоспособного возраста (в возрасте от 15 до 64 лет), в мегаполисах этот показатель составляет 44 процента.

пострадавших отраслей. Между тем, мелкие фермеры, занимающиеся земледелием и животноводством, являются одними из наиболее уязвимых к воздействию засухи. Пшеница, в частности, неустойчива к засухе, а это означает, что доходы фермеров находятся под большой угрозой. Между тем, у мелких пастухов практически нет вариантов, когда пастбища становятся недоступными. Пристальное внимание правительства на адаптации к изменению климата, скорее всего, будет сосредоточено на более крупных фермах, у которых есть капитал для доступа к кредитам³³. Работники сельского хозяйства и неформального сектора являются одними из наиболее уязвимых к потере производительности и доходов из-за теплового стресса. Учитывая, что 42 процента по-прежнему проживают в сельской местности, а сельское хозяйство остается крупным источником занятости (для 13 процентов населения), важно учитывать уязвимость источников средств к существованию в сельской местности. Всемирный банк приходит к выводу, что климатические шоки представляют собой серьезную угрозу для средств к существованию самых бедных и маргинализированных сообществ в Казахстане, еще больше толкая людей к нищете³⁴.

Таким образом, существует четкая связь между более низкими

доходами и уязвимостью к рассматриваемым ключевым шокам. Те, кто уже находится на нижней границе шкалы доходов и/или чьи домохозяйства сталкиваются с трудностями в покрытии всех своих потребностей за счет имеющегося у них дохода, будут иметь ограниченную способность справляться с любыми дополнительными социально-экономическими последствиями шоков, когда они происходят (включая повреждение имущества; повреждение домашнего имущества; временная или постоянная потеря дохода). Кроме того, шоки влияют на средства к существованию, и те домохозяйства, которые работают в натуральном или мелкомасштабном сельском хозяйстве, МСП и неформальной экономике и/или имеют единственный и уязвимый источник дохода, в результате рискуют впасть в бедность.

Беженцы и просители убежища: Идентификация, въезд, пребывание и права лиц, перемещенных через границы Казахстана, регулируются Законом Республики Казахстан «О миграции населения», Законом Республики Казахстан «О беженцах», Законом Республики Казахстан «О присоединении Республики Казахстан к Конвенции о статусе беженцев и Протоколу о статусе беженцев» и Соглашению СНГ о помощи беженцам и вынужденным переселенцам. В 2022-2023 годах наблюдался небольшой рост числа просителей убежища из-за ситуации между Украиной и Россией. На момент составления отчета подано около 1000 заявлений о

³³ Всемирный банк и АБР (2021) сообщают, что более бедные фермеры и общины меньше всего могут позволить себе инфраструктуру и технологии для адаптации.³⁵ Before MOIA was responsible for all services. Now MIA retains responsibility for registration, but wider case management is under the MLSPP.

³⁴ Всемирный банк и АБР (2021).

предоставлении убежища. Число беженцев остается неизменным и составляет около 600 человек (главным образом потому, что получить статус беженца довольно сложно). Эти популяции в основном проживают на юге Казахстана – в Алматы; Туркестанской области; Астане. Эта группа до сих пор не имеет законных прав на социальную защиту. Однако с разделением государственных функций по делам беженцев между МВД и МТСЗН³⁵ в 2022 году ИКИ в ОКПРК увидели, что в этой области произошли некоторые позитивные политические изменения. Они сохраняют оптимизм по поводу того, что в ближайшие 1-2 года появится возможность обсудить необходимые законодательные изменения для улучшения доступа к услугам. Хотя законодательство позволяет им работать, эти группы населения являются одними из наиболее уязвимых, им сложнее получить доступ к достойной и предсказуемой занятости из-за

предоставленного краткосрочного статуса, а также необходимости пересматривать их ситуацию каждые 3 месяца. Большинство из них работают в сфере услуг и строительства и уязвимы перед последствиями шоков. Более 95 процентов беженцев и просителей убежища потеряли доход и средства к существованию из-за COVID.

Другой группой, сильно пострадавшей во время COVID, были мигранты из региона Центральной Азии, которые не смогли вернуться домой, но были лишены возможности трудоустройства в Казахстане и не имели доступа к социальной защите. ОКПРК сообщило, что пока не предпринимается никаких политических усилий для решения этой проблемы. Многие мигранты официально не работают, поскольку у них нет соответствующих виз (поскольку число мигрантов превышает установленную законом квоту), они не зарегистрированы и не платят налоги.

Ключевые выводы этого модуля, определяющие объем и направление анализа:

- Существует целый ряд различных способов, с помощью которых ГДП может стать ценным инструментом реагирования и восстановления во время чрезвычайных ситуаций (например, доход для удовлетворения основных потребностей (еда, лекарства и т. д.) сразу после шоков; доход для помощи людям в восстановлении своих активов или ремонте, поддержка доходов для восполнения дефицита средств к существованию). Они затрагивают разные группы и требуют удовлетворения разных потребностей. Все эти проблемы невозможно решить с помощью одной «всеобъемлющей» программы.
- Доходы домохозяйств и демографический состав могут быть определяющими факторами уязвимости к бедности и шокам, и эти же характеристики также являются определяющими факторами включения в ряды получателей социальные пособия. Существует четкая взаимосвязь

³⁵ Раньше за все услуги отвечало МВД. Сейчас ответственность за регистрацию остается за МВД, но более широкое рассмотрение дел находится в ведении МТСЗН.

между бедностью/низкими доходами и уязвимостью к шокам, а также между конкретными средствами к существованию и уязвимостью к шокам. Некоторые виды шоков также затронут домохозяйства разных категорий благосостояния и могут потребовать оценки уязвимости на основе ущерба.

- ЮНИСЕФ мог бы рассмотреть возможность использования аналогичного подхода, применяемого в других областях своей работы, путем тестирования и получения фактических данных о преимуществах подходов СЗРШ.
- Учитывая региональные различия в доходах и соответствующее наложение регионов, которые наиболее уязвимы к рассматриваемым конкретным шокам, имело бы смысл принять региональный подход к разработке и тестированию подходов к СЗРШ.

2.3. Модуль 3: Готовность политики, законодательства и финансов

Правовой и политический контекст социальной защиты: Социальная защита является приоритетом государственной политики в рамках национального плана развития и частью Концепции социального развития Республики Казахстан до 2030 года. Нормативная база социальной защиты хорошо развита и имеет четкую правовую базу. Пенсии и социальные пособия охраняются законом, в котором также прописаны особенности концепции и реализации³⁶. В 2023 году был издан новый Социальный кодекс, который объединяет законы о социальной защите и который, вероятно, приведет к изменениям в определении бедности и соответствующей адресности помощи с проверкой нуждаемости, а также сумм выплат (см. 2.4 ниже).

Одним из ограничений является отсутствие четкой политики и

стратегии социальной защиты в стране – скорее, они разбросаны по различным политическим документам, а разработка социальной политики в Казахстане имеет тенденцию быть разовой и реактивной, а не стратегической. Оценка социальной защиты в Казахстане, проведенная ЮНИСЕФ, подчеркивает ситуативный и реактивный характер политических решений, например, по разработке АСП, которые основываются на представлениях или являются реакцией на определенные данные и обусловлены основополагающими идеологическими перспективами (подчеркнуто в разделе 2.1), вместо того, что основываться на фактических данных и явно способствовать национальному видению.

В законодательстве (ни по социальной защите, ни по чрезвычайным ситуациям) нет ничего, что прямо запрещало бы использование социальной защиты для удовлетворения потребностей при чрезвычайных ситуациях.

³⁶ Такие как Закон об АСП 2001 года, Закон о социальной защите людей с ограниченными возможностями 2005 года, Закон о специальных социальных услугах 2020 года (Закон о ССС).

Люди, пострадавшие от шоков или стихийных бедствий, прямо не упоминаются как уязвимая группа в положениях о социальной защите; однако помощь в удовлетворении потребностей людей «в трудной жизненной ситуации» входит в мандат социальной защиты. Внесение обновлений или изменений в Социальный кодекс может занять несколько месяцев, и на сегодняшний день, когда социальная защита вовлечена в реагирование на различные шоки, это осуществляется посредством отдельных, специальных чрезвычайных указов. По мнению ИКИ, с одной стороны, введение некоторых правил в рамках готовности к чрезвычайной ситуации может быть полезным для формализации и систематизации СЗРШ. В то же время они признали необходимость гибкости, учитывая, что различные шоки и стихийные бедствия затрагивают разные места и по-разному влияют на потребности. По этой причине некоторые субъекты на субнациональном уровне увидели ценность в подходах, которые наблюдались до сих пор в некоторых чрезвычайных ситуациях, когда помощь при чрезвычайных ситуациях для конкретного региона разрабатывалась постфактум, в условиях автономии местных исполнительных органов (местных маслихатов). Но по большей части ИКИ согласились с тем, что необходима некоторая нормативно-правовая база на центральном уровне для гармонизации и стандартизации подходов к денежным выплатам и СЗРШ при ЧС в разных регионах (при сохранении гибкости), к которым по мере необходимости могут быть добавлены дополнительные региональные подзаконные акты.

Они пояснили, что это также может ускорить принятие решений (поскольку сейчас ожидание решения по каждому конкретному случаю на уровне маслихатов занимает некоторое время). Некоторые ИКИ выделили аспекты нормативной базы для АСП, которые необходимо будет пересмотреть, если АСП станет основой для СЗРШ. Это включает в себя:

- i) нынешний метод оценки права на получение пособия и регулярная проверка права на получение АСП являются своего рода ограничением, которое может замедлить его, и
- ii) законодательство устанавливает минимальный размер прожиточного минимума, и его необходимо пересмотреть.

Правовая и политическая основа готовности к чрезвычайным ситуациям и реагирования на них:

правовые рамки, определяющие способы реагирования на чрезвычайные ситуации, достаточно хорошо разработаны. Различные шоки, составляющие «чрезвычайную ситуацию», структура комитета по чрезвычайным ситуациям, децентрализованный аппарат, межправительственное взаимодействие и ответственность за ГЧСР, а также потребности пострадавшего населения четко определены в ряде законов и указов. Это включает в себя:

- **Закон 2014 года «О гражданской защите»:**
 - определяет основные задачи органов гражданской защиты, включая предупреждение и ликвидацию чрезвычайных ситуаций и их последствий;

- спасение и эвакуацию людей в случае чрезвычайных ситуаций;
- хотя ГДП не упоминается, он устанавливает право на i. «компенсацию вреда, причиненного здоровью и ущерба имуществу вследствие чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» и ii. «защиту жизни, здоровья и личного имущества при возникновении чрезвычайных ситуаций»;
 - устанавливает ответственность общественных объединений, оказывающих гуманитарную помощь;
 - перечисляет виды опасностей, которые могут представлять собой чрезвычайную ситуацию, в том числе: чрезвычайные ситуации, возникающие в результате опасных природных явлений (геофизических, геологических, метеорологических, агрометеорологических, гидрогеологических опасностей), природных пожаров, эпидемий, поражения сельскохозяйственных растений и лесов болезнями и вредителями;
 - определяет функции государственного резерва по предотвращению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и их последствий, оказанию помощи беженцам, оказанию гуманитарной помощи. Включает в себя «мобилизационный резерв» — запас материальных ценностей и «государственный материальный резерв» — запас материальных ценностей;
 - подчеркивает, что финансирование мероприятий гражданской защиты может осуществляться за счет:
 - 1) бюджетных средств;
 - 2) средств организаций;
 - 3) добровольных взносов граждан, фондов и общественных объединений;
 - 4) других источников; и
 - устанавливает правила быстрой оценки лиц, понесших материальный ущерб (заявление о компенсации, подаваемое через местный акимат по установленной форме).
 - Постановление № 1423 (2014) «Об утверждении норм минимального жизнеобеспечения населения, находящегося в зоне чрезвычайной ситуации»: определяет вид спасательной помощи, которая должна быть оказана населению, находящемуся в зоне чрезвычайной ситуации, с учетом пола и возраста.
 - Постановление № 1358 (2014) «Об утверждении Правил возмещения вреда (ущерба), причиненного пострадавшим, вследствие чрезвычайных ситуаций природного характера»: размер возмещения вреда (ущерба) определяется исходя из затрат, необходимых для восстановления (ремонта) поврежденного имущества, и/или суммы амортизации имущества в связи с его повреждением или стоимости утраченного имущества по рыночным ценам, действующим на территории на момент возмещения вреда (ущерба), от амортизации утраченного или поврежденного имущества.

- Постановление № 486 (2017) «Об утверждении планов действий по ликвидации чрезвычайных ситуаций глобального и регионального масштабов»: установлено, что мероприятия по ГЧСР проводятся в случае возникновения комплекса шоков, включая наводнения, лесные и степные пожары, землетрясения, опасные биологические факторы, эпидемии.
- Постановление №756 (2014) «Об установлении классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».
- Постановление № 258 (2014) «Об утверждении структуры планов гражданской обороны и планов действий по ликвидации чрезвычайных ситуаций».
- Постановление № 175 (2015) «Об утверждении Правил осуществления государственного учета чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».
- Постановление № 190 (2015) «Об утверждении Правил организации и ведения мероприятий гражданской обороны».

Некоторые ограничения, отмеченные в нормативной базе, заключаются в следующем. Закон о гражданской защите в настоящее время находится на рассмотрении, и отзывы о пробелах можно передать в Департамент по ликвидации чрезвычайных ситуаций:

- **Некоторые пробелы касательно того, что представляет собой чрезвычайную ситуацию:** хотя в правовой базе перечислены виды опасностей, которые могут представлять собой чрезвычайную ситуацию, основное внимание уделяется разрушительным опасностям, а засуха и аномальная жара отсутствуют. За засухой следит Министерство экологии, которое, как сообщается, устанавливает некоторые правовые нормы по засухе, но она не входит в список рисков, способствующих возникновению чрезвычайной ситуации для людей. Аномальные холода упомянуты, но с точки зрения безопасности (риски, связанные с закрытием дорог и спасательными работами), а не с точки зрения социально-экономических рисков для населения. Оценка ЮНИСЕФ правовой базы ГЧСР показала, что методология оценки риска чрезвычайных ситуаций не разработана³⁷. Есть некоторые показатели, которые фокусируются на физическом проявлении самой опасности (наводнение, материальный ущерб, эвакуация, смертность), а не на социально-экономических показателях.
- **Толкование «реагирования при чрезвычайной ситуации»:** правовая основа ГЧСР охватывает поиск и спасение, эвакуацию пострадавших людей, удовлетворение первоначальных неотложных потребностей тех, кто непосредственно пострадал, и восстановление поврежденного

³⁷ ЮНИСЕФ (2021)

имущества. Существует мало явных упоминаний о социально-экономических последствиях стихийных бедствий на уровне домохозяйств (с точки зрения уничтожения/разрушения средств к существованию и доходов тех, кто понес или не понес прямой материальный ущерб). Во время COVID ГДП для тех, кто потерял работу, оказывалась на основании специального указа Президента. Правила оценки потребностей и компенсации ориентированы только на ущерб имуществу и не учитывают различия в семейных обстоятельствах. Нормы жизнеобеспечения сосредоточены на основных потребностях, но в значительной степени ориентированы на обеспечение «в натуральной форме» и в период непосредственно после шока – хотя нет ничего, что явно исключало бы использование денежных средств, и в недавних шоках (COVID и другие) возникли меры реагирования, в которых «основные потребности» удовлетворялись денежными выплатами. Установленные нормы также не учитывают особые потребности детей и других уязвимых групп. ЮНИСЕФ дал рекомендации по обновлению законодательной базы с учетом конкретных основных потребностей младенцев, детей младшего возраста, ЛОВ и БКЖ, но это еще предстоит изменить.

- **Явная роль социальной защиты:** система социальной защиты и программы социальной защиты в нормативных актах прямо не упоминаются.
- **Пробелы в правовой базе**

для спонсоров: хотя в правилах подчеркивается, что финансирование мер реагирования на чрезвычайные ситуации может включать поддержку как спонсоров, так и государства, правил, устанавливающих руководящие указания по этому поводу, не существует.

Системы раннего предупреждения: существует некоторый уровень системы раннего предупреждения о климатических шоках (неизбежных погодных явлениях, таких как проливные дожди, штормы и жара), в ведении отдела метеорологических прогнозов Министерства экологии и гидрометеорологических служб, а также Комитет по водным ресурсам Министерства сельского хозяйства следит за уровнем рек. За спутниковые данные отвечает Министерство цифрового развития, инноваций и аэрокосмической промышленности. Сообщается, что в этих ведомствах существует заинтересованность в совершенствовании систем – существует необходимость модернизировать оборудование, лучше использовать спутниковые данные (например, отсутствует измерение индексов растительности) и улучшить своевременный обмен данными и информацией для планирования ответных мер во всем правительстве, так и с сообществами. Центр по чрезвычайным ситуациям и СРБ также планирует оцифровать данные оценки уязвимости к опасностям и разработать системы составления карт уязвимости к опасностям. Одна из проблем заключается в том, что внутри правительства все еще ограничены средства на инвестирование в этом направлении. Сообщается, что

Центр по чрезвычайным ситуациям и СРБ преследуют собственные интересы в развитии донорского финансирования (МФУ) для этого.

Координация социальной защиты:

В рамках правительства, несмотря на отсутствие формализованного межправительственного механизма координации социальной защиты, существует сотрудничество между министерствами по тематическим вопросам, касающимся социальной защиты. Межведомственная комиссия по защите детей, которая координирует работу центральных органов государственной власти и местных исполнительных органов, также обладает полномочиями по дальнейшей интеграции отраслевой политики по реализации защиты детей. По СЗРШ нет технической рабочей группы, но участники заинтересованы в сотрудничестве и координации. Координация социальных пособий внутри правительства работает хорошо.

Координация мер реагирования на чрезвычайные ситуации:

С одной стороны, свидетельства ряда ИКИ об их опыте борьбы с COVID и другими недавними региональными природными и техногенными катастрофами подчеркивают положительный опыт своевременного и относительно хорошо скоординированного реагирования на чрезвычайные ситуации. Местные органы власти во время этих шоков не уклонялись от своих обязанностей по оказанию первой помощи или по выделению средств, в то время как в случае более крупных бедствий (COVID и пожары Костанайской области, например) проблемы фактически поднимались на республиканский

уровень и получали дополнительную поддержку. В них подчеркивается, что правительство может и желает координировать действия и реагировать быстро и эффективно, предлагая некоторые передовые методы для дальнейшего развития. Это включает в себя формулирование надлежащей межсекторальной стратегии реагирования, включая социально-экономические потребности в случае COVID; оценку потребностей, проводимых местными властями; различную степень координации и роли ОЗСЗ (отдел занятости и социальной защиты) (см. Модуль 5); создание межправительственных районных и региональных комиссий (или «штабов») для координации; эффективную координацию с ОКПРК и Фондом Б.У.; а также мобилизацию и координацию различной натуральной и финансовой поддержки от спонсоров.

С другой стороны, ИКИ выявили некоторые имеющиеся ограничения, а также знания по проблемам, которые важны с точки зрения ГДП и СЗРШ:

- На сегодняшний день ГДП подчиняются региональным или, в некоторых случаях, центральным указам, они еще не оказываются систематически во всех регионах или в ответ на все шоки, поскольку четко не изложены в правовой базе.
- Хотя местные органы власти при акимате несут ответственность за выявление тех, кто нуждается в помощи, не существует четкого или общего инструмента или процесса для оценки или выявления потребностей. В чрезвычайных ситуациях,

способствующих разрушению имущества (недавние пожары и наводнения), оценку ущерба после стихийных бедствий проводят профессиональные актуарии, но кроме этого нет никаких указаний по выявлению нуждающихся – уж тем более с точки зрения социально-экономической уязвимости. В ОКПРК имеется руководство, основанное на нормах МФОКК и КП. Создается ограниченная система сдержек и противовесов для мониторинга или контроля предвзятости/ протекционизма в районных комиссиях³⁸ и один ИКИ посчитал, что это возможно в случае чрезвычайных ситуаций меньшего масштаба, управление которыми осуществляется на уровне акима без какого-либо вмешательства со стороны региональной комиссии. Другой ИКИ отметил, что люди напрягаются или не доверяют районным комиссиям. ИКИ рекомендовали, что гармонизированные и прозрачные процессы выявления нуждающихся могли бы оказаться полезными.

- Хотя оценка материального ущерба может быть скрупулезной, это не обязательно приводит к предоставлению соразмерной помощи – например, во время недавних пожаров и наводнений каждое домохозяйство получило единовременную выплату, продиктованную ресурсами, а не потребностями. Некоторые ИКИ согласились, что сумма, выделяемая на нужды, вероятно, недостаточна, но продиктована местным бюджетом. Не существует

руководств, определяющих сумму выплат или порядок их расчета, и это приводит к широкому диапазону различных сумм помощи.

- Списки уязвимых семей составляются рядом субъектов, в том числе органами социальной защиты, аппаратом акима, ОКПРК и другими фондами, службой образования (список уязвимых семей для бесплатного школьного питания и поддержки расходов на образование). Не существует единого хранилища для сбора этой информации или стандартного процесса сверки/дублирования списков.
- Существует сильная зависимость от поддержки со стороны спонсоров (более подробную информацию об этом см. в разделе «Финансы» ниже), которая, несмотря на то, что она хорошо продумана и в некоторых случаях удовлетворяет критические потребности (учитывая дефицит государственных бюджетов), трудно координировать на практике. ОЗСЗ и местные власти должны взять на себя бремя распределения помощи в натуральной форме. Между тем, хотя некоторая поддержка оказывается в натуральной форме, а финансовые пожертвования собираются властями, некоторые филантропы определяют и направляют помощь отдельно, а некоторые дома получают помощь из нескольких источников.
- Вышеупомянутый вопрос о том, что некоторые виды

³⁸ Некоторые ИКИ отметили, что существуют колл-центры министерства, в которых можно поднимать проблемы, но другие сказали, что на самом деле это работает не очень хорошо.

шоков не классифицируются как «чрезвычайные ситуации» (засуха, аномальная жара) или, по крайней мере, не с точки зрения того, как они могут повлиять на способность людей удовлетворять свои потребности (аномальный холод), также может означать, что такие чрезвычайные ситуации и необходимость реагирования на них не обязательно определяются властями. Конечно, до сих пор было мало примеров поддержки людей, пострадавших от засухи, и не было примеров поддержки тех, кто пострадал от аномальной жары. Аномальный холод был признан чрезвычайной ситуацией только в случае аварии на электростанции. Хотя ИКИ признали аномальные зимние температуры во многих регионах, они также считали это «нормой», а не чем-то, что может способствовать возникновению чрезвычайных ситуаций для уязвимых домохозяйств или домохозяйств с низкими доходами. Это отражает концептуализацию «чрезвычайных ситуаций» в стране, а также отношение правительства к самодостаточности и способности людей справиться с ситуацией.

- Социально-экономические потребности рассматриваются ограниченно и не систематически. Некоторые ИКИ отметили, что МЧС имеет опыт работы в армии/чрезвычайных службах и ему не хватает аналитических навыков для анализа социально-экономической уязвимости. Эта, а также вышеупомянутая проблема ограниченного внимания к социально-экономической уязвимости или поддержке средств к существованию

в законодательной базе означает, что существует мало выявленных примеров, когда воздействие на средства к существованию и поддержку средств к существованию признавались и регулировались. Кажется, существует мнение, что те, кто потеряет средства к существованию или впадет в нищету, будут поддерживаться за счет АСП (об этом, например, говорили в отношении уязвимости средств к существованию во время аварии на электростанции в городе Экибатуз и наводнений в Туркестанской области,) чем рассматривать конкретную «переходную» поддержку для тех, кто уязвим лишь временно. При этом также игнорируется тот факт, что не вся эта группа обязательно соответствует критериям приемлемости для получения АСП, и это не способствует восстановлению экономики, поскольку позволяет поддерживать людей только тогда, когда они становятся полностью обездоленными (вместо того, чтобы поддерживать их заблаговременно и способами, которые помогают им восстановить и продолжить использовать средства к существованию).

- ОКПРК и другие службы реагирования за пределами правительства не входят в состав районных комиссий.
- Законодательная база дает МТСЗН отправную точку для участия в ГДП. Заместитель акима по социальным вопросам входит в состав комиссий по чрезвычайным ситуациям, и вышеупомянутые

примеры ГДП в чрезвычайных ситуациях подчеркивают случаи, когда власти делегировали такие действия, как выявление уязвимых групп и управление некоторыми платежами, субъектам социальной защиты. Однако роль социальной защиты в ГЧСР четко не определена, потому не существует четкого и систематического подхода, которому должен следовать Комитет по чрезвычайным ситуациям, для привлечения субъектов социальной защиты. Участники ОЗСЗ могут сыграть ценную роль в выявлении уязвимых групп населения, понимании социально-экономического положения семей и обеспечении экстренной социальной защиты. Но роль ОЗСЗ в чрезвычайных ситуациях сейчас, как правило, более ограничена и задумана как поддержка существующих получателей социальных пособий или обработка новых заявок на АСП.

Финансы: Система социальной защиты Казахстана финансируется по трем основным каналам: из центрального государственного бюджета, Государственного фонда социального страхования и Единого накопительного пенсионного фонда. Бюджеты местных органов власти (включающие как местные доходы, так и трансферты из бюджетов органов власти более высокого уровня) отвечают за финансирование программ социальной помощи с проверкой нуждаемости (АСП и жилищные пособия), а также некоторых программ для определенных

категорий. Государственный фонд социального страхования (ГФСС) собирает обязательные взносы для финансирования системы социального страхования. Это позволяет ГФСС предоставлять социальные льготы участникам системы обязательного социального страхования, которые сталкиваются с такими рисками, как безработица, инвалидность, потеря кормильца, рождение ребенка (или усыновление ребенка), уход за детьми грудного возраста до 1 года. По финансируемому уровню пенсионные выплаты поддерживаются за счет обязательных взносов, собираемых Единым накопительным пенсионным фондом (ЕНПФ). Кроме того, базовая пенсия (нулевой уровень) финансируется непосредственно из бюджета центрального правительства³⁹.

В последние годы в Казахстане наблюдается заметный рост расходов на социальную защиту по отношению как к государственному бюджету, так и к ВВП. Доля расходов государственного бюджета, направляемых на социальную защиту, стабильно росла, составив в среднем 23,6 процента в 2018-2021 годах по сравнению с 19 процентами в 2006-2009 годах. Кроме того, общие расходы на социальную защиту в процентах от ВВП продемонстрировали непрерывную восходящую траекторию, увеличившись с 4,9 процента в 2018 году до 5,5 процента в 2021 году⁴⁰. В 2018 году общий бюджет АСП составил 162 166 790 долларов США.

С момента введения в 2002 году, согласно Бюджетному кодексу,

³⁹ World Bank (2023) Kazakhstan: Strengthening Public Finance for Inclusive and Resilient Growth (Всемирный банк (2023) Казахстан: Укрепление государственных финансов для инклюзивного и устойчивого роста).

⁴⁰ Там же.

АСП должна финансироваться из бюджетов местных органов власти – из бюджетов районов областей, городов областного и республиканского значения (т.е. городов Алматы и Шымкента) и столицы (города Астана). Однако, исходя из проблемы, обозначенной в разделе 2.1, когда объем доходов местных бюджетов не соответствует объему расходных обязательств, возложенных на местные бюджеты, это означает, что на практике бюджет АСП зачастую в значительной степени субсидируется центральным (республиканским) бюджетом. Трансферты из центрального бюджета в местные бюджеты бывают двух видов: общие трансферты (без указания конкретной цели, на которые выделяется финансирование) и целевые трансферты (для финансирования каких-то конкретных программ или мероприятий). Что касается АСП, то вклад из центрального бюджета был предоставлен в виде целевого трансферта специально для финансирования программы АСП. Остальные социальные выплаты финансируются из республиканского бюджета. В отчете ЮНИСЕФ отмечается, что сильная зависимость местных органов самоуправления от национального бюджета для финансирования расходов на социальную защиту означает, что социальная защита детей на региональном уровне уязвима по отношению к приоритетам национального правительства. Тем не менее, нет никаких признаков изменения приоритетов правительства в отношении АСП или социальных пособий.

Отчет ЮНИСЕФ об оценке социальной защиты⁴¹ выявил недостатки в управлении государственными финансами в правительстве в целом, при этом отсутствуют правила разработки долгосрочных прогнозов в стране, а также отсутствует информация для долгосрочного анализа финансовой устойчивости. По рекомендации ЮНИСЕФ для повышения долгосрочной финансовой устойчивости обычных социальных пособий важно создать механизм разработки и публикации данных о долгосрочной устойчивости государственных финансов, а также систему управления бюджетными рисками и оценки финансовой устойчивости. В настоящее время МТСЗН сообщает, что бюджетные заявки на АСП и другие социальные пособия охватывают трехлетний период.

Согласно Бюджетному кодексу во всех бюджетах должна быть предусмотрена статья резерва на случай чрезвычайных ситуаций в размере 5 процентов от общего бюджета. Это касается всех уровней бюджета: от республиканского до областного и районного. Местные бюджеты обеспечивают первую линию реагирования, а в случае стихийных бедствий более масштабного масштаба используются региональные, а затем центральные бюджетные линии. Некоторые ИКИ считали, что эти статьи бюджета не обязательно могут быть обеспечены во всех случаях или могут быть обеспечены «в натуральной форме» (топливо и т. д.). По общему мнению, местных бюджетов недостаточно для удовлетворения потребностей

⁴¹ ЮНИСЕФ (2021)

при чрезвычайных ситуациях. Министерство национальной экономики отвечает за управление специальным резервным бюджетом, существует также «государственный материальный резерв» в виде заранее предварительно заложенных статей в натуральной форме. Эти резервы центрального правительства были использованы для реагирования на несколько недавних чрезвычайных ситуаций, включая аварию на электростанции, взрыв завода по производству боеприпасов и пожары в Костанайской области. Некоторые отраслевые министерства, участвующие в ГЧСР, также имеют резервный бюджет в рамках своего отраслевого бюджета (например, у Министерства экологии и природных ресурсов, как сообщается, есть статья расходов для исполнения своих обязанностей по борьбе с пожарами). ИКИ из МЧС сообщили, что не все отраслевые министерства обязаны содержать такую статью, и похоже, что в МТСЗН такой статьи нет. ГДП во время COVID финансировался из Фонда социального страхования, а не из республиканского бюджета. Сообщается, что в 2018 году национальный резервный фонд составлял 104 миллиарда тенге (300 миллионов долларов США). Между тем, по оценкам Отчета ЦАРЭС о рисках, в 2020 году общая сумма Национального резервного фонда и резерва на случай непредвиденных обстоятельств составила около 843 миллионов долларов США. Этого было бы достаточно для покрытия расчетных среднегодовых потерь

от наводнений и землетрясений вместе взятых, что является сильной позицией среди стран-членов ЦАРЭС⁴². Однако в этом отчете учитываются только два вида шоков (т. е. не возможный ущерб от засухи/волн жары и т. д.). В отчете подчеркивается, что официальной политики финансирования рисков стихийных бедствий не существует. Хотя вышеуказанные резервы считаются многообещающими, с учетом воздействия более экстремальных явлений в отчете подчеркивается, что нынешние механизмы финансирования могут быть исчерпаны в результате землетрясения, происходящего 1 раз в 75 лет (учитывая также косвенные потери), или наводнения, происходящего 1 раз в 10 лет. Некоторые ИКИ выражают аналогичную обеспокоенность по поводу пополнения резервов других дополнительных услуг после COVID. В отчете рекомендуется разработать будущую стратегию для ФРБ, выходя за рамки текущих резервов на случай непредвиденных обстоятельств.

Во время чрезвычайных ситуаций, согласно Закону, правительство призывает филантропов и бизнес жертвовать ресурсы. Эти пожертвования могут быть значительными – хотя преимущественно в натуральной форме, некоторые также предоставляются в денежной форме. Существует Республиканский фонд для сбора таких индивидуальных и спонсорских взносов (он был призван финансировать ГДП, предоставленную, например,

⁴² CAREC (2022) Country Risk Profile Kazakhstan (TA-9878 REG: Developing a Disaster Risk Transfer Facility in the Central Asia Regional Economic Cooperation Region) (ЦАРЭС (2022) Профиль странового риска в Казахстане (TA-9878 REG: Развитие механизма передачи рисков стихийных бедствий в регионе Центральноазиатского регионального экономического сотрудничества)

при пожарах в Костанае), и ИКИ сообщают, что на региональном уровне сборы могут осуществляться аналогичным образом. Эта спонсорская поддержка в настоящее

время не скоординирована и не закреплена законодательством, а также не существует норм, регулирующих ее управление и распределение.

Ключевые выводы этого модуля, определяющие объем и направление анализа:

- Будет важно устранить некоторые из вышеупомянутых ограничений в координации ГЧСР, чтобы обеспечить эффективность ГДП и СЗРШ. Это требует участия в вопросах координации ГЧСР на основе ГДП, а также, в более широком смысле, изменения концептуализации чрезвычайных ситуаций и формирования более широкого понимания того, как различные виды шоков влияют на уязвимость семей. Это требует понимания и поддержки со стороны высокопоставленных лиц, принимающих решения в правительстве на центральном и местном уровнях, о воздействии стихийных бедствий на экономику домохозяйств и средства к существованию, а также о расходах, которые необходимо заложить в бюджет в планах ГЧСР.
- Одной многообещающей отправной точкой для поддержки более предсказуемого финансирования СЗРШ могло бы стать создание более формализованного «Фонда национальной солидарности» для предсказуемого финансирования мер социальной защиты со стороны спонсоров или общественности на случай будущих шоков. Для этого потребуются четкие положения и правила для обеспечения подотчетности и отдельного государственного бюджета, чтобы повысить уверенность в том, что они будут направлены на намеченные нужды и, таким образом, будут генерировать пожертвования. Существует также возможность обсудить интеграцию потенциала реагирования на шоки в бюджетные рамки социальной защиты (хотя и в виде отдельной статьи, а не в рамках АСП или других обычных пособий). Существует также возможность финансирования СЗРШ за счет существующего резервного финансирования на случай чрезвычайных ситуаций в местных бюджетах, при условии, что процедуры и системы разработаны таким образом, чтобы обеспечить возможность направления местных резервных фондов через систему социальной защиты.

2.4. Модуль 4: Готовность разработки программы социальных пособий

Адресность: АСП предполагает первоочередную проверку нуждаемости на основе доходов домохозяйств. Крупная реформа АСП в 2019 году

привела к увеличению порога получения права на пособие с 50 до 70 процентов от прожиточного минимума. Источники доходов, которые необходимо включить, указаны в правилах АСП и включают доходы, полученные от пенсий/социальных отчислений, заработную

плату и другие источники⁴³ (в 2020 году к этому списку источников дохода добавилась и сумма государственного пособия многодетным семьям). Право на получение помощи подтверждается посредством посещения домохозяйства для проверки жизненной ситуации (исследования различных характеристик и активов домохозяйства, таких как количество членов, транспортные средства, состояние дома). Ранее право на получение АСП подтверждалось повторно через 12 месяцев для БПД и через 6 месяцев для ОДП. В 2020 году дальнейшая реформа предусматривала, что право на участие в программе необходимо будет переоценивать каждые 3 месяца.

Другие социальные пособия для семей и уязвимых групп (пособие по рождению ребенка, по уходу до 18 месяцев, пособие по уходу за детьми-инвалидами, пособие многодетным матерям, специальное социальное пособие для многодетных семей, государственное пособие пожилым, пособие по инвалидности, пособие по случаю потери кормильца) ориентированы на различные уязвимые демографические категории населения. Исключение из этих программ осуществляется по возрасту детей (автоматически отмечается в ИСУ); изменению статуса инвалидности; в случае смерти получателя; в случае выезда на постоянное место жительства за пределы страны.

В 2020 году ЮНИСЕФ тщательно проанализировал эффективность АСП⁴⁴. ЮНИСЕФ обнаружил относительно высокую эффективность распределения АСП по квинтилям дохода в период с 2015 по 2017 годы, снижающуюся в 2018 и 2019 годах (где доля АСП у верхнего квинтиля почти на 80 процентов выше, чем у нижнего). Сообщается, что ошибки включения и исключения в программу АСП высоки, что позволяет предположить, что ресурсы распределяются в рамках программы неэффективно. Ошибка исключения (доля домохозяйств, имеющих право на получение помощи с доходом ниже 70 процентов прожиточного минимума, на которые не распространяется действие АСП) составила 94 процента в 2019 году, а ошибочное включение – 81,7 процента. В документе не уточняются причины (будь то из-за проблем в разработке – т. е. из-за того, что показатели проверки нуждаемости семей не являются достаточными предикторами, или из-за неточности источников данных, используемых для подтверждения доходов; или из-за реализации – из-за применения метода посещения на дому, или потому, что более бедные домохозяйства по-прежнему сталкиваются с препятствиями на пути доступа к программе на практике). Анализ эффективности не проводился с момента проведения цифровых реформ, в результате которых доходы теперь проверяются

⁴³ Заработная плата; пенсии/социальные отчисления; алименты на детей и иждивенцев; доход от бизнеса; доходы от приусадебных участков, садоводства, животноводства и птицеводства; аренда и продажа недвижимости и транспортных средств; доходы от ценных бумаг; пожертвования и наследство; кредиты и гранты на новые бизнес-идеи (за исключением первых шести месяцев после получения) в рамках Национального проекта развития предпринимательства на 2021-2025 годы; денежные средства, полученные безвозмездно; проценты по денежным вкладам; денежные переводы; выигрыши от конкурсов, лотерей и мероприятий; доходы от программ «Активный рынок труда» (кроме единовременных выплат за добровольное переселение по программе «Трудовая мобильность»).

⁴⁴ ЮНИСЕФ (2021)

через систему электронного правительства, а также с тех пор, как были усилены полномочия районных комиссий по проверке потенциального права на участие в программе.

ЮНИСЕФ ведет переговоры с МТСЗН о реформировании порога получения права на участие, основанного на минимальном прожиточном минимуме, который многие считают нереалистичным, учитывая стоимость жизни. В июле 2023 года Парламент принял новый Социальный кодекс, а в 2025 году планируется перейти к медианному доходу в качестве основы для установления порога бедности в стране.

Что касается возможности включения в программы АСП и социальных пособий тех, кто наиболее уязвим к рассматриваемым шокам (согласно данным из раздела 2.2), на основе доступной информации и интервью можно предположить следующее:

- Охват населения теми или иными видами социальных пособий высок, в том числе в тех населенных пунктах, которые уязвимы к стихийным бедствиям. В 2020 году АСП достигла 2,2 миллиона бенефициаров, и 1,2 миллиона человек являются получателями пособий для семей детей. 70 процентов всех получателей АСП проживают в более бедных южных и восточных регионах, которые имеют высокую уязвимость к наводнениям и оползням, уязвимость к землетрясению (Алматы) и подверженность жаре и засухе. В 2019 году наибольшее количество получателей АСП было в Туркестанской области

(28,7 процента), Алматинской области (12,6 процента), городе Шымкенте (11,9 процента), Жамбылской области (8,9 процента) и Кызылординской области (7,1 процента). Это означает, что в пределах пострадавшего региона, по логике вещей, часть пострадавшего населения уже будет охвачена социальными пособиями и будет получать их.

- В рамках АСП низкий доход является критерием участия, обеспечивая прямую связь между критериями адресности АСП и некоторыми из тех, кто наиболее уязвим и нуждается в помощи после шоков (т. е. бедные семьи с ограниченными средствами для содержания себя), которым может быть трудно удовлетворить основные потребности). Таким образом, АСП может обеспечить легко идентифицируемую целевую группу для дополнительной оперативной поддержки основных потребностей в случае возникновения чрезвычайных ситуаций – и действительно, это было причиной надбавки к ГДП во время COVID. Однако необходимо учитывать и приведенные выше данные об ошибках исключения (не все бедные домохозяйства включены в программу). Между тем, от стихийных бедствий страдают не только бедные домохозяйства, в Казахстане значительная часть населения находится на грани бедности и уязвима к бедности в периоды шоков.
- Чтобы охватить население на грани бедности и уязвимости, было бы относительно просто внедрить модификацию адресной схемы АСП, в соответствии с которой

домохозяйства, не имеющие права на АСП, но живущие близко к черте бедности (например, 100 процентов прожиточного минимума), могли бы иметь право на помощь при чрезвычайной ситуации. Вместо того, чтобы включать такое изменение в сам проект АСП, МТСЗН сочло, что его можно рассматривать как отдельную временную программу. Учитывая, что в оценке ЮНИСЕФ отмечается, что частые изменения в правилах получения АСП в последние несколько лет сделали этот процесс менее прозрачным и ясным и создали путаницу среди семей, это, вероятно, уместно. Внедрение Цифровой карты семьи (см. пункт 2.5 ниже) может стать отправной точкой для этого, поскольку эту группу населения можно будет быстро идентифицировать.

- В то время как другие социальные пособия являются универсальными, как показано в 2.2, некоторые из этих категориальных групп с большей вероятностью являются бедными и обычно считаются одними из наиболее уязвимых к шокам, и в прошлом им отдавалось приоритетное значение для целей ГДП. Логично предположить, что некоторые получатели социальных пособий (ЛОВ; многодетные семьи), некоторые из которых могут рассчитывать на пособие в качестве основного (даже единственного) источника дохода, и, если есть доказательства, они, как правило, если они относятся к числу беднейших слоев населения, окажутся среди тех, кто сильно пострадает от шоков. Таким образом, такие случаи также потенциально могут обеспечить легко идентифицируемые целевые

группы для дополнительной оперативной поддержки в случае возникновения чрезвычайных ситуаций. ОЗСЗ сообщили, что надбавка к ГДП существующим получателям социальных пособий во время COVID работали хорошо и быстро реализовывались в виде программ. Конечно, в случае более масштабного и серьезного бедствия, такого как землетрясение, от которого серьезно пострадает большая часть населения, будет большая вероятность того, что все получатели социальных пособий будут нуждаться в поддержке, их коллективное страхование может стать полезной отправной точкой для оказания помощи.

- Если мы рассматриваем уязвимость с точки зрения фактического ущерба/возврата активов, как это делается в настоящее время в Казахстане, то это, как правило, потребует некоторой последующей оценки, основанной на физических потерях/ущербах. Здесь будет меньше связи между получателями социальных пособий и пострадавшими. Однако, если следовать логике, согласно которой те, кто, как правило, наиболее уязвимы, будут испытывать наибольшие трудности, тогда данные о получателях социальных пособий из пострадавшего района могут выделить домохозяйства, которые необходимо расценивать как неотложный приоритет. А наличие их данных в системе (из-за высокого охвата социальными пособиями) может ускорить зачисление в ряды получателей помощи.
- Основной пробел в этих критериях предоставления социальной

защиты заключается в том, что СЗРШ призван заполнить пробелы в доходах в случаях, когда это влияет на средства к существованию (малые семейные предприятия, самозанятые, работающие в неформальной экономике, и мелкие землевладельцы, работающие в сельском хозяйстве, сталкивающиеся с уничтожением активов или средств к существованию или источников доходов). Ни одна из этих программ не нацелена конкретно на уязвимых работников и не выявляет их. Хотя социальные пособия будут в некоторой степени пересекаться с этими группами населения, их критерии не могут быть определяющим фактором потери средств к существованию. Потребуется специальный анализ для выявления нуждающихся в помощи в зависимости от шока (засуха, жара, быстронаступающий шок). Однако новая Цифровая карта семьи, которая будет лежать в основе социальных пособий в будущем, может стать ресурсом для выявления потенциально уязвимых групп населения на основе их статуса занятости или профессии, а также пола, например. Другие данные, возможно, придется собирать откуда-то еще, из реестров, которые неясно, интегрированы ли с Картой семьи (например, записи торговой палаты, реестры фермеров...).

- Одним из возможных «конструктивных изменений» адресности для тех людей, которые уже получают социальные пособия, является заморозка автоматического исключения

из социальных пособий для определенных категорий лиц и заморозка процедур повторной проверки каждые 3 месяца для АСП. Это обеспечит возможность домохозяйствам, пострадавшим от шоков, продолжать получать жизненно важный доход в критические моменты; а также является требованием любого «вертикального расширения» социальных пособий.

Концепция выплат

Использование обусловленностей:

Для тех бенефициаров, которые обладают трудоспособностью, сохранение права на получение АСП зависит от того, согласны ли бенефициары и исполняют ли социальный контракт о трудоустройстве. В 2020 году эти правила были еще более ужесточены. Если член семьи отказывается от предложенных мер по трудоустройству, он и все члены семьи теряют право на получение пособия АСП в течение шести месяцев со дня отказа (до реформы дети и студенты в возрасте до 23 лет и один из членов семьи, ухаживающий за ребенком в возрасте до 7 лет, продолжали получать пособие). И если раньше БДП был доступен для лиц, ухаживающих за детьми до 7 лет, то он сохраняется только для лиц, ухаживающих за детьми до 3 лет.

Отчет ЮНИСЕФ об оценке⁴⁵ приводит обширные доказательства того, что ОДП в том виде, в каком он задуман, не особенно эффективен, предоставляя возможности временного, а не постоянного трудоустройства, работу на

⁴⁵ ЮНИСЕФ (2021)

полный рабочий день без гибкого графика, которая не соответствует потребностям многих семей, а также отсутствие возможностей, доступных в сельской местности. Это может привести к тому, что некоторые уязвимые домохозяйства, особенно женщины с маленькими детьми и те, кто живет в районах с ограниченными возможностями, окажутся в невыгодном положении. ЮНИСЕФ показал данные охвата, согласно которым исключительно дети (и их родители) исключены из реформированной АСП, даже несмотря на то, что эта группа демонстрирует повышенный риск жить в бедности. Более того, в исследовании утверждается, что акцент на занятости не направлен на устранение основных коренных причин бедности и уязвимости семей с детьми, поскольку отсутствие работы и доходов не являются единственными причинами бедности людей. Фактически, в 2019 году только 1,5 процента получателей АСП были безработными, то есть их бедность скорее связана с отсутствием достойной и хорошо оплачиваемой работы, чем с отсутствием занятости. В то же время они утверждают, что люди бедны и уязвимы, потому что у них нет доступа к более широким жизненно важным услугам, таким как здравоохранение или образование (особенно в детских садах) для своих детей, что также ограничивает возможности родителей выйти на рынок труда. Наконец, сотрудники социальных служб в центрах занятости тратят большую часть своего времени на мониторинг проверки трудоустройства, что означает, что они не могут связать семьи с другими социальными

услугами, которые им могут понадобиться.

В чрезвычайной ситуации имело бы смысл временно заморозить соблюдение этих условий. Это высвободило бы время центров занятости, чтобы сосредоточиться на других задачах СЗРШ, и обеспечило бы, чтобы уязвимые домохозяйства не наказывались, а важная социальная помощь не прекращалась в критические моменты. Команда МТСЗН согласилась, что это в принципе возможно и что с помощью указа необходимые корректировки можно легко встроить в ИСУ. В условиях COVID предпринимались аналогичные действия – хотя ОДП не замораживался, был специальный указ, который отменил необходимость в ежеквартальной проверке. Это также означает, что, поскольку существуют бедные домохозяйства с детьми, которые в настоящее время не охвачены АСП из-за этих ограничений, для тех, кто пострадал от шоков, отдельная программа социальной защиты в чрезвычайных ситуациях (без каких-либо условий) может быть лучшим вариантом для рассмотрения, чем расширение АСП как программы.

Способ и частота выплат:

Модель денежных выплат АСП и социальных пособий признана наиболее эффективной формой, позволяющей домохозяйствам гибко удовлетворять свои потребности. Пособия выплачиваются часто и предсказуемо ежемесячно; такой график платежей уже закладывает хорошую основу для своевременного реагирования на любые потребности, связанные с чрезвычайными ситуациями. ИКИ не сообщили о каком-либо

опыте внесения «конструктивных изменений» в процессы оплаты во время пандемии COVID. В принципе, при необходимости такие конструктивные изменения можно внести. Например, если имел место шок, вызвавший перебои в оказании стандартных услуг по программе социальной защиты и задержки в наборе новых заявителей (как это было во время COVID), можно было бы внести изменения в проект, чтобы позволить выплачивать пособия задним числом. При необходимости можно внести еще одно конструктивное изменение в график платежей, чтобы сгруппировать ежемесячные платежи вместе. Как и в случае с изменениями, упомянутыми выше, внесение этих изменений в кодекс до наступления шоков может быть полезным, вместо того, чтобы ждать, пока произойдет чрезвычайная ситуация, и проводить специальную разработку таких правил в каждом конкретном случае.

Суммы выплат: Формула пособия АСП рассчитывает сумму выплат для всех членов семьи на основе разницы между доходом семьи на душу населения и чертой бедности (70 процентов прожиточного минимума). В 2018 году они были признаны слишком низкими, чтобы гарантировать минимальные потребности в пропитании бедных домохозяйств, и это означало, что бедные домохозяйства, как правило, использовали дополнительные категориальные трансферты, направленные на устранение конкретных уязвимостей детей, для поддержки жизненных

потребностей домохозяйств, что подрывало цели трансфертов и ослабили преимущества. В 2019 году были проведены реформы, и размер пособия АСП значительно увеличился. Размер АСП на каждого взрослого члена семьи по-прежнему определялся как разница между среднедушевым доходом семьи и порогом бедности (70 процентов прожиточного минимума), а для детей и студентов дневной формы обучения (до двадцати трех процентов) составляла фиксированную сумму на одного ребенка в размере (20 789 тенге, 70 процентов прожиточного минимума). Средняя сумма, переведенная домохозяйствам, получающим АСП, составила 13 471 тенге в месяц (около 35 долларов США), что эквивалентно 31 проценту минимальной заработной платы (42 500 тенге в месяц или 95 долларов США). Но затем в 2020 году эту фиксированную выплату на детей снова упразднили. Хотя было вновь введено универсальное государственное пособие для многодетных семей, имеющих четырех и более детей, где размер пособия определяется в зависимости от количества детей, проживающих в семье⁴⁶. Это снизило сумму АСП в среднем, особенно для семей, имеющих менее 4 детей. В 2020 году среднемесячная сумма составила 12 188 тенге/мес⁴⁷.

Пособие по уходу за детьми с ограниченными возможностями инвалидами установлено в размере 1,4 прожиточного минимума. Прочие социальные пособия на детей (пособие по

⁴⁶ А в 2020 году составил 42 500 тенге (112 долларов США) для семей с 4 детьми, 53 125 тенге (140 долларов США) для семей с 5 детьми, 63 750 тенге (168 долларов США) для семей с 6 детьми и 73 375 тенге (193 доллара США) для семей с 7 и более детьми. В случае, если общий доход многодетной семьи, получающей новое пособие, останется ниже 70 процентов прожиточного минимума, семье дополнительно будет назначена АСП.

⁴⁷ ЮНИСЕФ (2021)

рождению ребенка, по уходу до 18 месяцев, пособие многодетным матерям, специальное социальное пособие для многодетных семей) рассчитываются (единично или на ребенка в зависимости от обстоятельств) с использованием Месячного расчетного показателя – коэффициента расчета государственных пособий и социальных пособий, предусмотренного Законом о бюджете и учитывающий оценку инфляции на предстоящий год⁴⁸.

В исследовании ЮНИСЕФ изучалась эффективность реформ АСП, чтобы понять адекватность выплат и их влияние на благополучие семей. Было обнаружено, что реформы АСП в 2019 году, когда стоимость выплат составила 58,5% от прожиточного минимума, способствовали значительному сокращению монетарной бедности среди бенефициаров⁴⁹. Однако этот эффект приуменьшился из-за реформ 2020 года, когда размер пособия АСП вернулся к 27 процентам от прожиточного минимума. Анализ также показал, что реформа 2020 года снизила адекватность выплат для тех, кто находится в нижнем квинтиле, по сравнению с верхним квинтилем. Хотя с 2018 года тенденция средних сумм, распределяемых по квинтилю, была благоприятной для бедного населения, верхний квинтиль продолжает получать суммы пособий, сопоставимые с суммами пособий нижнего квинтиля, и, таким образом, все еще существует значительная степень

неэффективности, которую можно обнаружить в процессе определения суммы пособия.

Размер пособия АСП предназначен для того, чтобы поднять бенефициаров до уровня прожиточного минимума, но ЮНИСЕФ утверждает, что сам прожиточный минимум значительно занижен по сравнению с тем значением, которым он действительно должен быть из-за стоимости жизни. ЮНИСЕФ (и другие ИКИ) считают, что нереально жить на доход ниже 30 000 тенге, поэтому привязка суммы выплат АСП к этому искусственному и недостаточному прожиточному минимуму снижает эффективность. ЮНИСЕФ работает с МТСЗН над пересмотром формулы расчета пособий, основанной на медианном доходе, в Социальном кодексе.

По существу, сумма АСП недостаточна для того, чтобы оказать существенное влияние на уровень бедности, особенно для семей с детьми, в обычное время, и поэтому не будет достаточной для удовлетворения новых потребностей, возникающих в результате шоков. Тем не менее, есть данные, полученные со времен COVID, что АСП обеспечивала стабильный доход во время COVID-19 и была для многих домохозяйств единственным источником дохода, обеспечивая прочную основу для СЗРШ, к которой можно было дополнительно применять надбавки. МТСЗН выступило за вариант предоставления получателям

⁴⁸ ЮНИСЕФ (2021)

⁴⁹ Уровень бедности в стране снизился с 4,2 процента в 2017 году до 4,1 процента в 2019 году после скачка на 6,3 процента в 2018 году. Оценка уровня бедности с программой АСП и без нее показывает, что благодаря АСП уровень бедности снизился на 0,8. Эффект бедности увеличивается в геометрической прогрессии в 2019 году, где с получением АСП уровень бедности сократился на 19,7 процента.

социальных пособий (АСП/других) дополнительных временных выплат для удовлетворения дополнительных потребностей во время чрезвычайных ситуаций. Это отражает подход, уже применявшийся во время COVID, когда ЛОВ и некоторым получателям АСП предоставлялись денежные надбавки. В принципе, при наличии финансирования и закрепления в нормативных актах это возможно, в МТСЗН пояснили, что это будет легко сделать. Если предоставление такой помощи планировалось в качестве регулярной функции системы социальной защиты правительства, МТСЗН рекомендовало создать специальный модуль в ИСУ платежей МТСЗН. Необходимо подумать о процедурных элементах (доступ к данным и потокам финансирования), чтобы также обеспечить возможность пополнения средств, управляемых регионами и районами.

Уроки, извлеченные из ГДП на сегодняшний день

Из опыта ГДП при различных чрезвычайных ситуациях (при COVID и других шоках) можно извлечь некоторые уроки относительно планирования адресности и планирования трансфертов, которые должны стать основой для разработки СЗРШ в дальнейшем:

- Критерии определения адресности помощи при чрезвычайной ситуации должны быть четко доведены до населения и хорошо пониматься/восприниматься как справедливые.
- Есть несколько уроков, извлеченных из ориентирования ГДП на тех, чьи средства к существованию уничтожены:

- Опыт адресной помощи ГДП во время COVID тем, кто потерял работу/источник дохода, подчеркивает проблемы, связанные с включением тех, кто работает в неформальном секторе/самозанятых и имеет более нерегулярные доходы и нерегулярные или непоследовательные взносы на социальное страхование. 72 процента опрошенных самозанятых подали заявления, но только 45 процентов получили социальные пособия.
- В рамках опыта по оказанию помощи фермерам и скотоводам, пострадавшим от наводнения в Туркестанской области, использовались списки зарегистрированных фермеров, предоставленные через Министерство сельского хозяйства, которые предоставили информацию о размере участка, посаженных культурах, поголовье скота и т. д. В реестре были некоторые пробелы/устаревшая информация, особенно по мелким натуральным хозяйствам, и важно было включить систему апелляций для выявления таких случаев.
- При оказании помощи работникам, пострадавшим от потери работы/замораживания заработной платы в результате гражданских беспорядков, ОКПРК сотрудничала с Торгово-промышленной палатой, которая поделилась списками зарегистрированных предприятий в пострадавших секторах экономики. В рамках этих списков ОКПРК тогда

- приоритет отдала работающим женщинам как наиболее уязвимым группам населения.
- Продолжительность программы ГДП во время COVID была недостаточной для того, чтобы обеспечить эффективное удовлетворение потребностей/удержание людей от бедности. 4,6 миллиона граждан получили единовременную выплату и только 2,9 миллиона получили повторную выплату. Исследователи утверждают, что это лишь отсрочило затруднительное положение, с которым столкнулись многие семьи, а не обеспечило защиту. Для экстренной денежной помощи, предназначенной для удовлетворения основных потребностей, продолжительность выплат должна быть соизмерима с разрывом в доходах, с которым столкнулись домохозяйства (в зависимости от шока - продолжительность периода, в течение которого доходы уничтожены, или продолжительность периода, в течение которого были понесены дополнительные расходы).
 - ГДП разрабатывались для достижения ряда целей (от восстановления поврежденного имущества до удовлетворения основных потребностей/замены утраченного дохода и восстановления средств к существованию (ОКПРК)). Не может быть «универсального подхода» для установления суммы выплат для СЗРШ, скорее это непременно будет зависеть от целей вмешательства.
 - Существует противоречие между диверсификацией суммы выплат в соответствии с потребностями и эффективностью и созданием напряженности в сообществах из-за восприятия несправедливости/неравенства. Это стало наиболее очевидным при расчете суммы имущественного ущерба (когда более бедные домохозяйства получают меньше, чем более богатые, чье имущество имело более высокую стоимость). Может быть полезно установить некоторые четкие категории для дифференциации суммы выплат, которые будут хорошо понятны/легко донести до людей, а также ограничить размер компенсации тем, кто имеет более высокие доходы.
 - На сегодняшний день подходы к адресности и сумм выплат для ГДП (даже для аналогичных нужд) довольно существенно различаются между регионами и между организациями. ИКИ согласились, что было бы полезно установить некоторые центральные стандарты, определяющие адресность и расчет суммы выплат, которые могли бы использоваться всеми организациями и могли бы быть адаптированы к региональным/чрезвычайным особенностям. В правовой базе уже установлены некоторые практики расчета продовольственных корзин для полноценного питания и другой помощи в натуральной форме, а также компенсации ущерба, которые могут помочь в разработке стандартных процедур, а также опыт Фонда

Б.У. для установления суммы выплат на основе сравнения цен на товары первой необходимости, а также использование МТСЗН Месячного расчетного показателя системы социальных пособий для установления суммы надбавок на продукты питания во время COVID.

ГДП во время COVID был установлен на уровне 100 процентов от прожиточного минимума (концепция, которая аналогичным образом лежит в основе расчетов суммы выплат

для АСП). Было отмечено, что эта цифра относительно невелика и составляет лишь 22-25 процентов средней номинальной заработной платы в Казахстане (по сравнению со многими странами, где правительство покрывает около 60-80 процентов заработной платы). Как и в случае со структурой выплат АСП, кажется, что основывать структуру ГДП на минимальном прожиточном минимуме в том виде, в котором она разработана в настоящее время, недостаточно.

Ключевые выводы этого модуля, определяющие объем и направление анализа:

- Концепция АСП и социальных пособий частично готова поддержать СЗРШ. В зависимости от характера шока и целей любой ГДП при чрезвычайных ситуациях, существует определенная степень совпадения между теми, на кого направлены программы, и теми, кто наиболее уязвим к воздействию шоков, и которым будет оказана чрезвычайная помощь. Поддержка восстановления активов или поддержка средств к существованию должна быть ориентирована на конкретные группы, что требует дополнительных данных и показателей.
- Несмотря на то, что изменения в существующей схеме адресности могут быть целесообразными, дополнительные выплаты бенефициарам, модификация структуры адресности для охвата новых уязвимых групп населения не считается целесообразными, эти проблемы следует решать посредством отдельной программы помощи при чрезвычайных ситуациях.
- ГДП/СЗРШ в Казахстане выиграют от процедур гармонизации аспектов проектирования (адресности и суммы выплат).

2.5. Модуль 5: Готовность административных систем социальной защиты

Программные процессы:

Процессы для каждого этапа администрирования АСП и других социальных пособий четко определены и стандартизированы на центральном уровне, включены

в четкие процедуры, которым обучаются сотрудники служб занятости и социальной защиты, сотрудники центров занятости и соответствующие местные органы власти. В целом, процессы работают хорошо, но есть ряд сдерживающих факторов и ограничений.

Регистрация: Существует непрерывный процесс регистрации,

который можно пройти в любое время. Недавние модернизации и реформы этих систем и процессов устранили некоторые из ранее существовавших сдерживающих факторов в сфере АСП (и других социальных пособий):

- Раньше заявителю необходимо было подать заявление лично и предоставить подтверждение права на получение помощи, подав различные документы (для АСП требовалось до 15 документов). Это создало барьеры для доступа из-за транзакционных издержек, связанных с личным обращением и сбором различных документов. Бенефициары, участвовавшие в оценке ЮНИСЕФ, сообщили, что тратят много времени на ожидание в очереди, а также вынуждены несколько раз ходить туда и обратно из-за отсутствия необходимой документации. С 2018 года введено обслуживание по принципу единого окна Государственной корпорацией «Правительство для граждан». То есть человек или семья обращается с одним пакетом документов за разными видами помощи в пределах одного населенного пункта – в городах в центры занятости населения, а в селах к акимам сельских округов. В этих центрах помощники и консультанты по социальной работе должны поддерживать и контролировать малообеспеченные семьи, выявляя и вовлекая их в активные мероприятия по трудоустройству, связывая их с другой соответствующей социальной поддержкой и контролируя выполнение условий социального контракта. Между тем, внедрение в 2019 году системы электронного правительства eKhalik обеспечило, что все различные доказательства соответствия требованиям теперь могут автоматически проверяться центрами занятости, и заявителям не нужно предоставлять какие-либо конкретные документы, кроме стандартной формы заявления и документа, удостоверяющего личность (система имеет доступ к 19 различным базам данных страны). С 2020 года существует также онлайн-портал, на котором заявления можно подавать удаленно.
- Раньше доступ к АСП и другим социальным пособиям был возможен только в том случае, если заявитель заранее подал заявку. Это создало барьеры для доступа из-за недостаточной осведомленности обо всех схемах или процессах их применения. Цифровая карта семьи, которая в настоящее время внедряется (см. ниже), направлена на преодоление этих барьеров путем предварительного выявления потенциально уязвимых и подходящих случаев и активного информирования о доступных схемах и автоматической подачи заявлений для всех, кто ответит «Да». Несмотря на то, что проект запущен лишь год назад, свидетельства различных региональных и районных ОЗСЗ позволяют предположить, что это помогает улучшить доступ. По данным МТСЗН, с января 2023 года более 651 тыс. человек получили СМС-уведомления от правительства с предложениями проактивных госуслуг. Из них более 249 000 человек получили доступ к пособиям без подачи заявления.

Основные проблемы или сдерживающие факторы в регистрации, которые следует учитывать с точки зрения СЗРШ, включают:

- Продолжающееся использование метода посещения на дому для определения права на получение АСП. Районные комиссии под руководством аппарата акима несут ответственность за подтверждение соответствия критериям. Этот процесс должен быть завершен в течение 7 дней, поэтому не является сдерживающим фактором с точки зрения задержек, однако отмечается, что он отнимает много времени и обременяет сотрудников местных органов власти. Оперативного бюджета, покрывающего расходы на эти посещения, не существует. При большом количестве заявок акимы могут увеличить состав комиссий, включив в них представителей ряда государственных структур и неправительственных организаций – но тогда эти обязанности не оплачиваются. Некоторые ИКИ задавались вопросом, не приводит ли такое недостаточное обеспечение оперативных требований к регистрации и возложение ответственности на людей, которые должны выполнять их сверх своих основных (оплачиваемых) обязанностей, подрыву качества оценок и точности представляемых данных. Право на участие затем переоценивается посредством посещения дома каждые 12 месяцев.
- Аналогичным образом, ежеквартальная проверка соответствия критериям выполнения социального контракта о трудоустройстве может занять много времени. Некоторыми из этих вопросов можно заниматься удаленно через общение с работодателем.
- Точность/пробелы в данных в системе электронного правительства и основной Цифровой карте семьи. Хотя процесс электронного правительства повысил эффективность, право на участие по-прежнему зависит от наличия различных гражданских документов. При отсутствии данных в информационной системе центр занятости или акимат оформляет письменный запрос в соответствующий государственный орган и (или) учреждение, а заявитель также имеет право по собственной инициативе представить документы на бумажном носителе, подтверждающие запрашиваемые сведения. Предыдущие исследования отмечали трудности, с которыми можно столкнуться при доступе к некоторым из них, особенно в случае разведенных матерей или матерей-одиночек, когда АСП требует подтверждения получения алиментов, которые невероятно сложно получить (стоит 5000 тенге).
- Для получения права на получение помощи требуется подтверждение проживания по зарегистрированному адресу, что может стать проблемой для тех, кто официально зарегистрирован в одном месте, но проживает в другом. Тогда требуется временная регистрация - теперь это простой

процесс, который можно пройти онлайн, но для получения права на получение АСП регистрация должна быть в течение как минимум шести месяцев. Оценка ЮНИСЕФ показала, что особенно уязвимые семьи, вынужденные переезжать или полагающиеся на милость арендодателей, не предоставляющих им полностью законный договор аренды, из-за этого испытывают трудности с получением АСП.

- В случае утери национального удостоверения личности или других физических документов, таких как подтверждение права собственности на недвижимость, система электронного правительства предполагает, что это в принципе не должна препятствовать регистрации заново, пока будут изготавливаться новые удостоверения личности. Согласно регламенту услуги, срок выдачи удостоверения личности составляет максимум 15 рабочих дней. Судя по всему, процесс несколько упростился с момента введения системы «единого окна», и, по данным ИКИ, получение новых удостоверений личности занимает около 10 дней. За эту услугу взимается государственная пошлина (690 тенге за удостоверение личности и 27 600 тенге за паспорт), хотя многие уязвимые категории освобождены от уплаты пошлины. По запросу граждане могут ускорить оказание услуги за дополнительную плату в определенные сроки: 1-3 рабочих дня в крупных городах, таких как Астана, Алматы, Актобе и Шымкент, 3-5 рабочих дней в областных центрах и 7 рабочих дней для районов и областных

городов. Исследование ЮНИСЕФ, проведенное в 2019 году, показало, что в более крупных чрезвычайных ситуациях Государственная корпорация «Правительство для граждан» не взимает этих пошлин.

- Хотя это не было упомянуто сотрудниками ОЗСЗ в наших ИКИИ, выводы бенефициаров в оценке ЮНИСЕФ показали, что некоторые бенефициары чувствовали себя объектами подозрений и стигматизации со стороны сотрудников центров занятости, и что процесс подачи заявления (посещение на дому) был тяжелым и зачастую унижительным. Действительно, похоже, что с 2020 года реформы, введенные из-за беспокойства о подаче заявок «незаслуживаемыми» людьми, повысили важность процесса посещения на дому и передают много полномочий в руки районных комиссий, которыми потенциально можно злоупотреблять, не имея системы сдержек и противовесов.

В случае шоков сотрудники МТСЗН и ОЗСЗ сочли, что постановления об отмене требований о посещениях на дому и проверок соответствия критериям на определенный период могут быть одним из решений, если будет обновлено положение об АСП. Во время COVID-19 был некоторый прецедент, когда новые посещения на дому не проводились или были переведены в формат видеозвонка, а АСП для существующих бенефициаров автоматически продлевалась без повторной оценки. Еще одним процессом, от которого можно отказаться в чрезвычайной ситуации, может быть требование АСП проживания по месту регистрации не менее 6 месяцев.

Например, в случае с COVID ОЗСЗ г. Алматы пояснило, что, хотя обычно существует аналогичное требование для доступа к страхованию по безработице (нужно иметь постоянную прописку, временно прописанные не могут ее получить), в случае с COVID проблема была разрешена постановлением о ГДП. Между тем, реальным вариантом может стать указ, который ускоряет замену удостоверений личности или позволяет домохозяйствам регистрироваться для получения помощи без физического удостоверения личности.

Следует отметить, что для ГДП во время COVID-19 для тех, кто потерял доход от трудоустройства, МТСЗН ввело отдельный процесс подачи заявок за пределами АСП и, таким образом, не использовало синергию, возникающую в результате использования уже существующей инфраструктуры, которая, как указано в отчете ЮНИСЕФ, могла бы способствовать дальнейшему повышению эффективности.

Для помощи, оказываемой при различных стихийных бедствиях, упомянутых выше, этот процесс регистрации полностью выходит за рамки системы регистрации сна получение социальных пособий. Тем не менее, обнаружилось некоторые аналогичные проблемы и найдены решения. Например, известны случаи, когда официальные документы некоторых людей были устаревшими, а некоторые люди жили и работали в зоне бедствия, но не имели официальной регистрации по месту жительства. Районная комиссия по чрезвычайным ситуациям, в состав которой входят различные государственные службы, в том числе «обслуживание по

принципу единого окна», помогли таким семьям получить необходимые документы. Фонд Б.У. рекомендовал оказать поддержку в этом вопросе некоторым людям, информируя их о законодательстве, а также помогая ориентироваться в процессах. В случае пожаров, когда люди теряли удостоверения личности и документы, подтверждающие права собственности, в аппарате акима сообщили, что для получения подтверждений они обращались в управление земельных ресурсов и государственную корпорацию «Правительство для граждан». Сообщается, что удостоверения личности были заменены в ускоренном порядке с использованием копий удостоверений личности в центре обслуживания населения, а также в аппарате акима, помогающем подтвердить личность людей.

Зачисление: Процесс зачисления на получение социальные пособия включает составление плана поддержки семьи, включающего мероприятия по трудоустройству и заключению социального контракта (для АСП), а также открытие счета в банке второго уровня или в Казпочте (национальное почтовое отделение). Здесь нет серьезных сдерживающих факторов, и, как сообщается, открытие счета происходит просто и быстро – для этого по-прежнему требуется, чтобы бенефициары лично посетили банк, но это занимает 15 минут. Тем, у кого есть банковские счета, предоставляются банкоматные карты и PIN-коды. Центры государственных услуг Государственной корпорации «Правительство для граждан» предлагают единый центр предоставления документов и

заявлений на открытие банковского счета. В случае шоков, когда люди могли потерять свои удостоверения личности, Фонд Б.У. отметил, что открытие новых счетов для пострадавших может быть проблематичным. Они задавались вопросом, может ли указ упростить процесс УЛК во время чрезвычайной ситуации/если люди теряют документы.

Оплата: Выплаты производятся ежемесячно. Процесс выплаты всех социальных пособий полностью автоматизирован через платежный модуль в ИСУ, Центральной базе данных по выплате пенсий и пособий, которая связана с реестрами различных программ. Согласно правилам выплаты АСП (утв. 21 июня 2023 г. № 227), уполномоченный орган (т.е. местные ОЗСЗ) назначает новых бенефициаров АСП для обеспечения их включения в бюджетную заявку в конце текущего месяца. Госкорпорация разрабатывает бюджетную заявку в первый рабочий день следующего месяца и представляет ее в ОЗСЗ, который перечисляет средства в Госкорпорацию, а Госкорпорация обрабатывает платежи путем зачисления на банковские счета получателей и ведет сверочную отчетность с банками. Оплата банковских услуг по АСП осуществляется за счет местных бюджетов согласно соглашения между Госкорпорацией и банками.

Платежные процессы, по-видимому, функционируют гладко, средства зачисляются вовремя, и не сообщается о каких-либо серьезных сдерживающих факторах. Национальная система почтовых отделений имеет хороший охват

в сельской местности и при необходимости обеспечивает посещения на дому (15 процентов переводов АСП осуществляется через Казпочту). Пожилые люди и ЛОВ могут указать доверенное лицо, которое будет забирать средства от их имени. Доступ к банкоматам может быть более сложным в отдаленных сельских районах. В ОЗСЗ было несколько ИКИ, которые отметили, что доступ к банкоматам или наличие в них денег являются проблемой, но некоторые регионы, такие как Туркестанская область, подчеркнули, что в наиболее отдаленных районах подключение к Интернету и покрытие банкоматов могут быть ограничены и что здесь больше полагаются на почтовое отделение. Однако ОКПРК и Фонд Б.У. сообщили, что в случае реализации их проектов денежной помощи при чрезвычайных ситуациях некоторым сельским жителям может быть трудно добраться до банкоматов, и что некоторые из них по-прежнему не знакомы с тем, как совершать транзакции в банкоматах. В рамках таких программ эти агентства обеспечивали транспортировку к банкоматам в районных центрах и помощь в работе с банкоматом. Ни от одного ИКИ не поступило сообщений о том, что недавние стихийные бедствия помешали процессам выплаты социальных пособий или мер реагирования на шок, и, как сообщается, банкоматы всегда работали и были заполнены.

Что касается готовности к СЗРШ, основные вопросы, которые следует рассмотреть, включают:

- i) как обеспечить пополнение запасов наличности банкоматов для удовлетворения спроса в случае разрушительных шоков;

ii) непрерывность платежей в случае отключения электроэнергии или сбоя связи в банкоматах (во время гражданских беспорядков в Алматы Интернет был отключен на несколько дней, что было бы проблематично для цифровых платежей через банкоматы, хотя этот период не совпадал с графиком платежей за социальные выплаты); iii) необходимость процедуры быстрой замены карт в случае утери; и iv) управление изменениями в платежной ИСУ для обеспечения проведения платежей при чрезвычайных ситуациях. В Департаменте цифровых технологий МТСЗН заявили, что с учетом этого доработать ИСУ для АСП не будет проблемой.

Коммуникация и обратная связь:

Существует несколько каналов связи, созданных для предоставления АСП, но доступ к информации и повышение осведомленности людей об имеющихся схемах или о том, как получить к ним доступ, были затруднены, особенно в отдаленных сельских районах. По оценке ЮНИСЕФ, менее четверти бенефициаров во всех четырех регионах сообщили, что слышали о программе по телевидению или другим каналам СМИ, тогда как остальные получали информацию напрямую от муниципалитета или центров занятости (бенефициары активно их искали) или от семьи и друзей. Это одна из причин использования Цифровой карты семьи для активного предварительного выявления тех, кто (потенциально) имеет право на социальные пособия, и их автоматической регистрации. С заявителями, имеющими право на выплаты, связываются посредством

SMS-сообщений через колл-центр, и, хотя пилотный проект еще продолжается, как сообщается, есть положительные отзывы: люди, которые ранее не знали об услугах и о которых не знали сотрудники ОЗСЗ, стали бенефициарами. Это свидетельствует об улучшениях, хотя необходимо не забывать о все еще существующем цифровом разрыве.

Коммуникация также была проблематичной при оказании ГДП для COVID. ЮНИСЕФ установил, что в первый период карантина 60,8 процента всех респондентов из категории уязвимых групп обратились за социальной выплатой в размере 42 500 тенге. В социальных выплатах было отказано 35,7% обратившихся за помощью, причем больше всего отказов получили пожилые люди (71%) и ЛОВ (52,5%) (поскольку помощь предназначалась тем, кто потерял работу и доход). Между тем отсутствие ясности породило некоторую напряженность и обвинения в том, что помощь не оказывается тем, кто в ней нуждается (по сообщениям, правительство пытается вернуть часть выплат). Это подчеркнуло необходимость четких и прозрачных правил приемлемости любого СЗРШ. Наконец, городской центр занятости Алматы сообщил, что столкнулся с некоторыми проблемами при звонке зарегистрированным безработным для подтверждения данных их счетов для экстренного пополнения денежных средств во время COVID, поскольку люди не поверили и были обеспокоены тем, что это была попытка мошенничества. Некоторые указали неправильные цифры, а некоторые вообще отказались предоставить информацию.

Механизмы подачи жалоб и обратной связи по всем социальным пособиям можно дополнительно усилить. Сообщается, что существует централизованная система с доступными каналами связи, в том числе по телефону и электронной почте, а также процессы передачи жалоб. Сообщается, что это предусмотрено в новом Социальном кодексе, включая управление запросами на право получения АСП и апелляциями по поводу исключения. Более широкие жалобы на производительность, возможно, в настоящее время не находятся в центре внимания механизмов подачи жалоб и обратной связи. Данных, по которым можно было бы оценить эффективность, нет.

Процедуры и системы:

Не установлены процедуры изменения программ социальных пособий или лежащих в их основе систем и процессов, которые позволили бы им продолжать свою деятельность во время стихийного бедствия. Сотрудники МТСЗН считают, что существуют нерациональные процессы обеспечения готовности к стихийным бедствиям для непрерывности обслуживания перед лицом стихийных бедствий, а сотрудники ОЗСЗ также подчеркнули, что им по-прежнему неясно, какие для этого существуют процессы в местных органах власти. ИКИ заявили, что никаких сценариев/обходов не проводилось, и считают, что это также может быть полезно. Есть примеры предпринятых ранее действий, которые могли бы быть полезны – например, во время аварии на электростанции на помощь приехали другие ОЗСЗ из других городов. Инициатива

электронного правительства и хорошо развитая система управления информационными системами социальной защиты означают, что системы данных могут быть восстановлены в случае шоков – это было видно в Арыси во время взрыва боеприпасов, когда ОЗСЗ потерял данные о заявках. Поставщики финансовых услуг, участвующие в выплате социальных пособий, вероятно, имеют процедуры обеспечения непрерывности бизнеса (хотя подтвердить не представляется возможным).

Существует пять комплексных и интегрированных ИСУ для управления данными, касающимися социальной защиты и социальных услуг, включая ИСУ для социальных пособий. Для регистрации и управления данными получателей, а также для обработки платежей используются различные модули. Доступ к данным бенефициаров контролируется правилами защиты данных. Был опыт использования данных социальной защиты во время реагирования на COVID (продовольственные корзины и надбавки), когда МТСЗН определило уязвимых получателей социальных пособий (ЛОВ, АСП) для оказания поддержки, как было также в случае, когда ОЗСЗ координировали дополнительные меры реагирования местных органов власти. Тем не менее, другие заинтересованные стороны также возглавили составление списков тех, кто нуждается в помощи в ответ на шок. Сюда входят списки, составленные аппаратами акима (в качестве служб экстренного реагирования), а также ОКПРК и Фонд Б.У. Эти списки составляются независимо от субъектов социальной защиты и

без ссылки на списки получателей социальной защиты – хотя в тех случаях, когда ОЗСЗ играли роль в предоставлении помощи, эти списки передавались (вручную) отделам социальной защиты. Все эти списки являются автономными, не существует реестра домохозяйств, подвергшихся оценке ущерба, и списки никоим образом не интегрированы в систему данных социальной защиты. В аппарате акима и ОЗСЗ посчитали, что наличие электронной информационной системы управления для этой экстренной поддержки повысит эффективность. Несколько ИКИ также отметили, что это может привести к ситуациям, когда некоторые домохозяйства получают множественные формы помощи от разных субъектов, а другие получают мало. Было рекомендовано, что наличие единого реестра, позволяющего всем службам реагирования видеть тех, кто был определен как нуждающийся, и получил выделенную помощь, могло бы улучшить координацию помощи.

Развивающиеся системы интеграции данных в правительстве и внедрение Цифровой карты семьи в соответствии с Социальным кодексом открывают большие возможности для улучшения координации данных для поддержки СЗРШ. «Карта семьи» представляет собой совместную инициативу МТСЗН и Министерства цифрового развития, инноваций и аэрокосмической промышленности при поддержке ПРООН. «Карта семьи» представляет собой инновационную цифровую платформу, которая использует данные 24 государственных реестров в системе электронного

правительства для предварительного выявления уязвимых групп в Казахстане и предоставления адресных социальных услуг. Ее цель – предотвратить бедность семей, предоставляя в режиме реального времени данные о категориях населения, срочно нуждающихся в поддержке. Она также должна позволить лицам, принимающим решения, лучше планировать государственные расходы и бюджетные ассигнования на социальные услуги. Панель индикаторов позволяет выбирать из 80 показателей, включая местоположение, доход, состояние здоровья и т. д., для визуализации семей и получения информации об их состоянии по каждому показателю. Информация Цифровой карты семьи является основой для выявления лиц (семей), потенциально нуждающихся в мерах социальной защиты, путем оценки домохозяйств А-Е (при этом домохозяйства, находящиеся в двух нижних категориях D и E, предварительно идентифицируются для охвата и оценки потребности в АСП и более широкого спектра услуг). Цифровая карта семьи будет охватывать все услуги социальной защиты (в настоящее время на пилотном этапе предлагаются 9 услуг).

Все домохозяйства включены в цифровую картотеку, которая эффективно формирует социальный реестр населения и поэтому может служить основой для быстрого выявления уязвимых групп населения, нуждающихся в помощи во время шоков. С другой стороны, система также очень новая, поэтому столкнется с неизбежными проблемами. Между тем, система не была разработана

с целью поддержки СЗРШ (скорее для поддержки эффективного предоставления стандартных социальных услуг). Следует иметь в виду следующее:

- ИКИ указывали примеры того, когда данные, лежащие в основе оценок Карты семьи, не являлись актуальными или точными. Заметные пробелы, о которых сообщалось, включали данные о детских садах; медицинские услуги; лиц, зарегистрированных в других местах; данные о предпринимателях, не уплачивающих налоги в государственные фонды; и молодежь. По оценкам Центра занятости Алматы, из 5000 подавших заявления до 2000 случаев могут быть признаны не отвечающими критериям, если посещение на дому осуществляется на основании реального дохода и условий жизни. Это подчеркивает возможность неточного прогнозирования уязвимости или ошибок исключения, если полагаться только на правительственные данные (т. е. когда не позволяет заранее выявить тех, кто действительно уязвим). Это иллюстрирует случай ГДП во время COVID, когда, хотя и не использовалась Карта семьи, все же использовались данные из различных государственных реестров, касающиеся социального обеспечения и занятости. Это привело к некоторым исключениям для тех, кто работает не по найму и не имеет заявленной прибыли/дохода за последние шесть месяцев, тех, кто официально не зарегистрирован в системе социального страхования или не платит регулярные взносы (работники с низкими доходами в неформальном секторе).
- Процесс обновления информации требует обновления внутренних реестров, которые разбросаны по различным правительственным ведомствам. Акимы и ОЗСЗ решают эту проблему, но, по-видимому, это трудоемкий процесс, требующий коммуникации в ручном режиме с различными районными и региональными поставщиками услуг.
- Если данные о домохозяйствах будут храниться в ИСУ и системе электронных документов, то этот процесс может быть относительно эффективным, и заинтересованные стороны согласны с тем, что расширить охвата при чрезвычайных ситуациях было бы проще, если смягчить истребование в множественной документации и создать оперативную систему временных удостоверений/замены удостоверений личности.
- Критерии уязвимости и оценки включают такие показатели, как бедность по доходам; кредиты; задолженность по кредитам; владение транспортными средствами (личное и коммерческое); сельскохозяйственные активы; трудовой/рабочий потенциал; дети-иждивенцы; ЛОВ; ситуация со здоровьем, в т.ч. хронические заболевания, здравоохранение, ситуация со школой; жилищная ситуация (право собственности; размер; место проживания — сельская/городская местность; размер сельскохозяйственных угодий). Они действительно могут быть полезны для выявления

тех, кто живет в бедности или хронически уязвим. Однако по большей части это статические показатели, основанные на доступе к активам и демографических показателях. Они останутся в основном неизменными сразу после шоков, и поэтому эти данные не обязательно будут полезны для выявления быстрого ухудшения статуса уязвимости домохозяйства из-за шоков (которые влияют на доходы/урожайность сельского хозяйства, но не на активы). Однако анализ некоторых из этих статических показателей, таких как демографические данные, можно использовать для предварительного выявления домохозяйств, которые можно считать уязвимыми и нуждающимися в помощи – например, получающих АСП/социальные пособия; домохозяйства с определенным демографическим составом; и домохозяйства, получившие оценку «D» и «E», а также, возможно, «C» (т. е. на грани бедности и уязвимости).

- В Карте есть определенные индикаторы, которые действительно могут отразить влияние шоков на новую уязвимость (бедность по уровню доходов; ситуация с жильем), при условии, что они быстро обновляются, чтобы отразить уничтожение источников дохода/имущественный ущерб, вызванный шоком. Для этого необходим процесс, посредством которого эта информация может быть быстро обновлена (в настоящее время недостаточно развита).
- При любом использовании

системы Карты семьи для определения домохозяйств, нуждающихся в поддержке, необходимо учитывать правила защиты данных. Цифровая карта семьи зашифрована и управляется Министерством цифрового развития, инноваций и аэрокосмической промышленности. Только отдельные отделы и сотрудники соответствующих департаментов имеют доступ к персональным данным и уникальным идентификаторам домохозяйств. Поскольку местные органы власти первыми реагируют во время чрезвычайных ситуаций, необходимо подумать о том, можно ли и каким образом предоставить этим заинтересованным сторонам доступ к составлению списков и/или какой процесс можно использовать для перекрестной проверки и дедупликации списков, составленных «на местах».

- В будущем представитель МТСЗН согласился с тем, что в Карту семьи можно будет добавить дополнительные поля/регистры данных, чтобы лучше адаптировать ее для использования в СЗРШ. Например, данные об уязвимости к географическим опасностям (если и когда такие информационные системы будут созданы в правительстве). Аналогичным образом, могут быть сделаны ссылки на любой новый реестр оцененного имущественного ущерба.

Институты: Оценка ЮНИСЕФ показала, что МТСЗН имеет хорошие возможности и навыки для разработки и реализации программ социальной защиты, но на практике

ограничения в человеческих ресурсах и структурах не позволяют сотрудникам оказывать «реальную поддержку» семьям. Сохраняются трудности с набором сотрудников с опытом работы в сфере социальной работы, в то время как нисходящая структура и ориентация на трудоустройство, как сообщается, отвлекают персонал от истинного внимания к ведению дел в более широком смысле. Существует нехватка человеческих ресурсов для оказания услуг в сельской местности. Хотя получить полную картину кадрового потенциала на субнациональном уровне из ИКИИ с персоналом районного и областного уровня не удалось, оказывается, что сотрудники центров занятости и ОЗСЗ чрезвычайно заняты. В случае локального шока это, возможно не будет проблемой, но в случае шока, требующего более масштабной регистрации новых уязвимых лиц, это потенциально может стать бременем для персонала. Сотрудники территориальных управлений МТСЗН сообщили, что посписочный обзвон домохозяйств, имеющих право на получение денежной помощи во время COVID, отнимали у них много времени и требовали от сотрудников сверхурочной работы. Ожидается, что усиление цифровизации услуг улучшит ситуацию в будущем.

Несколько ИКИ в ОЗСЗ и центрах занятости отметили, что СЗРШ в денежной форме будет менее трудоемким, чем в натуральной форме. Эти сотрудники отметили, что логистика оказания помощи в натуральной форме может быть дорогостоящей (в случае COVID и других шоков), требуя использования сети волонтеров для управления

тяжелой логистикой распределения, а также требуя места для хранения и складирования и топлива для доставки посылок.

Аппараты акима и члены районных комиссий по чрезвычайным ситуациям исторически выявляли тех, кто страдал от шоков и нуждался в помощи. Этот процесс оценки потребностей не формализован и не обязательно соответствует передовой практике оценки уязвимости – хотя в случае оценки ущерба собственности, похоже, им руководят обученные актуарии. Через районные комиссии были предприняты явные усилия по координации этой работы с ОЗСЗ. ОКПРК также проводит оценку уязвимости и составляет списки (частично на основе списка, предоставленного районной комиссией, и частично на основе собственных внутренних данных об уязвимых группах). Эта оценка соответствует стандартной процедуре оценки ОКПРК. При наличии политической воли и нормативной базы существуют отправные точки для изучения того, как учреждения социальной защиты и местные органы власти работают вместе для систематизированного, гармонизированного, быстрого и эффективного выявления социально-экономически уязвимых групп населения посредством интегрированных систем данных.

Для любых СЗРШ, нацеленных на обеспечение средств к существованию – например, сезонные потребности фермеров или в случае сбоев в работе МСП и самозанятых – это может потребовать конкретной оценки потребностей и/или данных о том,

кто является пострадавшим. Здесь, вероятно, потребуются связи с заинтересованными сторонами,

такими как правительственные управления развития сельских районов и торговая палата.

Ключевые выводы этого модуля, определяющие объем и направление анализа:

- Существующие административные системы АСП и более широких социальных пособий, по всей видимости, готовы и (при условии, что это предусмотрено подзаконными актами) также могут быть адаптированы различными способами для поддержки СЗРШ. Однако эта оценка имела лишь ограниченное представление о повседневной деятельности в сельской местности, что можно было бы использовать в качестве дальнейшего примера для любого пилотного проекта.
- Некоторые области процесса могут быть усилены, чтобы улучшить реализацию повседневной социальной защиты, а также максимизировать шансы на успех любого СЗРШ.
- Будет полезно разработать процессы, повышающие вероятность непрерывности обслуживания в случае шока, вызывающего сбой в работе инфраструктуры.
- Для регистрации новых участников в программе временной чрезвычайной помощи, требующей последующей оценки, будет важно подумать о том, как обеспечить кадровый потенциал для такой деятельности, а также о том, в какой степени существующие системы данных социальной защиты могут или должны использоваться и какие еще реестры (существующие или новые) можно использовать. Уже существуют модели межведомственной координации, которые было бы полезно формализовать в дальнейшем, объединяя соответствующие сильные стороны и мандаты для реализации СЗРШ.
- Передовая система электронного правительства и внедрение услуг карт семьи являются ключевыми факторами, способствующими развитию СЗРШ.

3. АНАЛИЗ ВАРИАНТОВ СЗРШ

3.1. Призма анализас

Правительства и их партнеры во всем мире опробовали различные подходы к использованию систем социальной защиты для удовлетворения потребностей во время и после шоков⁵⁰. Существующие программы и системы социальной защиты можно использовать различными способами для предоставления денежной помощи людям, пострадавшим от кризисов, при этом у правительства и его партнеров будут свои роли.

СЗРШ не является самоцелью. Инвестиции в СЗРШ должны иметь четкое обоснование и цели. Основываясь на мировом опыте, можно выделить следующие типичные цели анализа СЗРШ, которые актуальны для Казахстана:

1. Эффективное реагирование:

Обеспечение **адекватного и инклюзивного** реагирования с **должным охватом** нуждающихся и исключения риска причинения вреда.

2. Более эффективные меры реагирования:

Повышение **эффективности или результативности по сравнению с другими** способами работы (например, помощь доходит до людей быстрее, ее доставка более эффективна с точки зрения затрат или лучше координируется).

Они обобщены во Вставке 3.1 и на Рисунке 3.1. В любом из вариантов партнеры могут сыграть свою роль в поддержке посредством технической или оперативной поддержки, а также посредством финансирования.

Вставка 3.1. Способы использования систем социальной защиты для удовлетворения потребностей при подготовке к шокам, во время и после них

- i. Правительство усиливает свои основные функции в области повседневной социальной защиты, чтобы повысить устойчивость к шокам (обеспечивая продолжение функционирования долгосрочных программ социальной защиты во время и после шока; внося «конструктивные изменения» в эти программы для расширения охвата тех, кто уязвим к шокам и обеспечения того, что они оставались своевременными, доступными и актуальными после шока).
- ii. Вертикальное расширение – правительство временно увеличивает размер пособия или продолжительность выплаты пособия, предоставляемого в рамках существующей программы социальной защиты, для существующих бенефициаров (увеличение сумм выплат; введение чрезвычайных выплат или трансфертов).

⁵⁰ Документированный опыт на сегодняшний день хорошо отражен в Oxford Policy Management (2017), 'Shock-Responsive Social Protection Systems Research: Literature review (2nd Edition)', Oxford Policy Management, Oxford, UK (Oxford Policy Management (2017), «Исследование систем социальной защиты, реагирующих на шоки: обзор литературы (2-е издание)», Oxford Policy Management, Оксфорд, Великобритания).

iii. Горизонтальное расширение – правительство расширяет программу социальной защиты, чтобы охватить новых бенефициаров, пострадавших от шока (расширение географического охвата программы на недостаточно обслуживаемые районы; внеочередная кампания по набору участников для увеличения охвата и быстрого набора тех, кто соответствует критериям программы и пострадал от шока; модификация/ смягчение критериев участия, чтобы позволить большему количеству людей получить выгоду).

iv. Государственные органы, ответственные за социальную защиту или реагирование на чрезвычайные ситуации, используют элементы национальной системы социальной защиты для реализации новых программ помощи в рамках подготовки к шокам и в ответ на них (также известный как «piggy backing» – например, использование списка бенефициаров конкретной программы; использование данных национального реестра или базы данных домохозяйств, обеспечивающих социальную защиту; использование определенного платежного механизма; использование процессов регистрации, персонала или учреждений социальной защиты).

v. Партнеры используют элементы национальной системы социальной защиты для реализации программ помощи при чрезвычайной ситуации при подготовке к шокам и в ответ на них (как указано выше).

3.2. Анализ вариантов СЗРШ в Казахстане

В ходе анализа был изучен каждый из различных способов потенциального использования АСП и других социальных пособий, а также лежащих в их основе процессов, институтов и систем социальной защиты, как показано на Рисунке 3.1.

При этом использовались данные оценки, а также знание типичных преимуществ и проблем этих подходов, чтобы выделить сильные стороны и возможности, а также ограничения и проблемы в контексте Казахстана. При этом учитывалось,

как сильные стороны и ограничения могут варьироваться в зависимости от вида шока и масштаба чрезвычайной ситуации.

На основании этого были сделаны выводы о вероятной целесообразности и уместности каждого варианта – имеется ли потенциальная возможность, и есть ли потенциал для поддержки эффективных или лучших мер реагирования и/или содействия укреплению национальной системы. На основе этого анализа были даны рекомендации, какие варианты можно было бы реализовать.

Результаты анализа вариантов представлены в Таблице 3.2.

Рисунок 3.1: Как системы социальной защиты могут использоваться для подготовки к шокам и реагирования на них во время и после них

Обоснование анализа: что мы подразумеваем под СЗРП



Рисунок 3.2 Анализ вариантов СЗРШ

Вариант	Сильные стороны и благоприятные факторы	Ограничения и проблемы	Заключение о целесообразности и уместности
<p>1. Продолжить укреплять стандартную систему социальной защиты та-ким образом, чтобы она была чув-ствительна к шокам.</p> <p>i) Достижение прогресса в заплани-рованных улучшениях стандартной системы социальной защиты для улучшения благоприятной среды для СЗРШ. Сюда входят, например:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Продолжение работы над внедре-нием Карты семьи. • Обновление минимального порога дохода для получения права на АСП. • Повышение адекватности суммы выплат. <p>iii) Разработка и тестирование проце-дур при ЧС для обеспечения непре-рывности обслуживания операций АСП/социальных пособий после шока, вызвавшего собой.</p> <p>iii) Внесение «конструктивных изме-нений» в структуру обычных АСП/социальных пособий, чтобы гаран-тировать, что программы остаются актуальными и эффективными для удовлетворения потребностей в слу-чае шока:</p> <ul style="list-style-type: none"> • В случае серьезных сбоев, группп-ровка и предварительная загрузка ежемесячных платежей. • В случае срыва/задержки регистра-ции выплаты производятся задним числом до первой даты представ-ления права на участие. • Отказ от мониторинга и соблюде-ния условий АСП во время чрезвы-чайных ситуаций. 	<ul style="list-style-type: none"> • ЮНИСЕФ заинтересован и способен оказать техниче-скую поддержку по некото-рым из этих изменений. • МТСЗН/Правительство уже предпринимает действия или намерено внести неко-торые улучшения, предло-женные в пункте 1.i). • Что касается 1.ii), усиле-ние СРБ в сфере услуг уже включено в повестку дня правительства, и МТСЗН поддержало его. • Элементы пункта 1.iii) (замораживание повторной проверки/исключения и замораживание соблюде-ния условий) важны для обеспечения того, чтобы бенефициары не подвер-гались несправедливому наказанию и не теряли помощь в критические мо-менты, а также снижают ра-бочую нагрузку на персонал в критические моменты. • Что касается 1.ii) и 1.iii), разработка и институцио-нализации процедур при ЧС и конструктивных изме-нений не влекут за собой серьезных финансовых последствий. Это требует 	<ul style="list-style-type: none"> • Что касается некоторых действий в рамках 1.i), таких как сумма выплат, хотя от МТСЗН были устные комментарии о запланированных реформах, все еще неясно, что произойдет на практике. • 1.ii) подразумевает финансовые услуги, которым поручено доставлять платежи бенефициарам. Это требует готовности со стороны банков участвовать в разработке и тестировании измененных процедур, которым следует следовать в случае возникновения чрезвычайной ситуации, а также в разработке положений договорных соглашений. • Карта семьи в настоящее время не разработана с учетом СЗРШ, и ее полезность необходимо обсудить с ПРООН и МТСЗН (включая рассмотрение вопросов защиты данных и доступа к данным). 	<ul style="list-style-type: none"> • 1.i) весьма уместно: сильные, эффективные долгосрочные программы, поддерживаемые сильной системой архитекту-рой, являются ключевыми фак-торами эффективного СЗРШ. Это будет среднесрочный период. Достижение прогресса зависит от постоянной поддержки (и фи-нансирования) со стороны более широкого правительства. • Действия по пунктам 1ii) и iii) принесут быстрые результа-ты, но для того, чтобы они были осуществимыми, сначала потре-буется участие правительства, для чего может потребоваться взаимодействие с другими госу-дарственными органами (напри-мер, Министерство цифрового развития, инноваций и аэрокос-мической промышленности по восстановлению данных). <p>РЕКОМЕНДАЦИЯ:</p> <p>1.i) и ii) являются приоритетом, поскольку сильная и устойчивая система лежит в основе всех дру-гих вариантов. 1.i) представляют собой среднесрочные процессы, для реализации которых потребу-ются время и ресурсы.</p>

Вариант	Сильные стороны и благоприятные факторы	Ограничения и проблемы	Заключение о целесообразности и уместности
<ul style="list-style-type: none"> Заморозка автоматического выхода из социальных пособий для определенных категорий лиц и заморозка ежегодной проверки АСП во время чрезвычайных ситуаций. 	<ul style="list-style-type: none"> С оперативной точки зрения, это легко реализовать, потребовав лишь небольших изменений в существующем процессе платежей/ ИСУ, и о нем легко донести информацию до бенефициаров. Небольшая дополнительная нагрузка на сотрудников МТСЗН. 	<ul style="list-style-type: none"> Потребуется источник финансирования – необходимо принять решение о том, будет ли это наиболее целесообразным из местных бюджетов (в качестве лиц, оказывающих первую помощь в чрезвычайных ситуациях) и/или в качестве резерва в рамках бюджета МТСЗН (что потребует поддержки со стороны Минфина). И будет ли это встроено в бюджет АСП/ социальных пособий или как отдельный «чрезвычайный» фонд. 	<p>1.iii) можно реализовать с помощью МТСЗН, однако для эффективности необходимо подумать о том, какими будут триггеры для активации этих временных изменений.</p>
<p>2.Вертикальное расширение АСП и других социальных пособий</p>	<ul style="list-style-type: none"> Надбавка к сумме помощи выплачивается существующим бенефициарам АСП/социальных пособий во время на шок. 	<ul style="list-style-type: none"> При шоках меньшего масштаба (например, локальное наводнение/пожар) может пострадать не каждое домохозяйство, получающее АСП/социальное пособие в данной местности. В этом случае одного только статуса АСП/«социального пособия» может быть недостаточно, и все равно может потребоваться дополнительная оценка потребностей. Это, 	<ul style="list-style-type: none"> Это вполне осуществимо с оперативной точки зрения. Это не единственный способ оказания экстренной помощи бенефициарам АСП/социальных пособий – их можно охватить также через отдельную программу временной социальной защиты при ЧС (Вариант 4 ниже). <p>РЕКОМЕНДАЦИИ: Надбавки получателям АСП/ социальных пособий могут быть наиболее полезными для быстрого охвата групп населения, которые, как известно, уже бедны и уязвимы, при оказании быстрой помощи для удовлетворения основных потребностей. Если существует необходимость в дополнительной последующей оценке потребностей (для возмещения ущерба или поддержки групп, обеспечивающих средства к существованию), Вариант 4 (отдельная помощь при ЧС) будет более подходящим. При условии согласия правительства, ЮНИСЕФ мог бы</p>

Вариант	Сильные стороны и благоприятные факторы	Ограничения и проблемы	Заключение о целесообразности и уместности
	<p>оказаться в числе тех, кто серьезно пострадал от на шок.</p> <ul style="list-style-type: none"> В случае серьезного или широкомасштабного шока (например, землетрясения в Алматы или суровой зимы) этот вариант может быть географически ориентирован на всех получателей социальных пособий как способ быстрого охвата некоторых из нуждающихся «без сожалений». МТСЗН, похоже, открыто для такого варианта, и ЮНИСЕФ имеет хорошие возможности для поддержки любого пилотного проекта. 	<p>безусловно, относится к помощи, предназначенной для восстановления поврежденных активов.</p> <ul style="list-style-type: none"> АСП и социальные пособия не включают всех тех, кто может оказаться экономически уязвимым после шок: i) есть другие бедные домохозяйства, которые еще не включены в АСП, а также те, кто «близок к бедности» и уязвим к бедности в результате шок; ii) есть те, чьи средства к существованию страдают от быстро наступающих стихийных бедствий или в случае засухи и сильной жары. Это требует дополнительных мер, чтобы охватить эти домохозяйства. Необходимо будет повысить устойчивость систем данных и реализации (согласно варианту 1.ii) выше), чтобы обеспечить непрерывность услуг после разрушительного шок (включая, например, проблему отсутствия электричества/Интернета; адаптацию платежных сайтов или механизмов; обеспечение наличностью). МТСЗН/КЧС может потребоваться техническая поддержка для определения адекватной суммы надбавки к выплатам. 	<p>поддержать МТСЗН в реализации небольшого пилотного проекта, ориентированного на конкретный уязвимый регион, чтобы получить доказательства эффективности и действенности этого подхода, чтобы предоставить информацию для будущих обсуждений с правительством о дальнейших действиях.</p> <p>Улучшение эффективной координации ГЧСР как на центральном, так и на децентрализованном уровнях важно для эффективной реализации СЗРШ.</p>

Вариант	Сильные стороны и благоприятные факторы	Ограничения и проблемы	Заключение о целесообразности и уместности
<p>3. Горизонтальное расширение АСП/социальных пособий для охвата новых домохозяйств, пострадавших от шоков (чего можно достичь с помощью трех возможных концепций)</p>	<p>Проект 3.1) Изменение критериев на получение АСП/социальных пособий: по АСП, временно повысить порог бедности, чтобы включить в программу людей на грани бедности и уязвимости в периоды шоков.</p> <p>По другим социальным пособиям, временное снижение возрастного порога для получения пособия по старости или увеличение верхнего возрастного предела, дающего право на получение пособия на ребенка, для включения других уязвимых людей в эти программы в периоды шоков.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Должен сопровождаться четкими процессами реализации (какая информация будет использоваться для инициирования реагирования; кто санкционирует; точная сумма выплат/руководство по ее установлению; четкие инструкции по продолжительности и выходу). • Проблемы, выявленные при координации ГЧСР, могут представлять собой некоторые трудности. 	<ul style="list-style-type: none"> • Хотя расширение помощи для поддержки этой группы малоимущих и уязвимых слоев населения во время шоков является приоритетом, и этот механизм (установление более высокого порога для бедных для использования в чрезвычайных ситуациях и использование данных карт семьи) вполне осуществим, может быть сложно встроить в саму программу АСП. И эта же цель и подход могут быть достигнуты с помощью другого варианта (отдельной программы помощи при ЧС, изложенной в Варианте 4 ниже).
	<ul style="list-style-type: none"> • Позволяет расширить охват программы, чтобы охватить другие домохозяйства, которые в настоящее время не являются получателями АСП/социальных пособий, но пострадали от шоков. • Дополнительные надбавки к платежам при ЧС (согласно Варианту 2 выше) также могут быть добавлены по мере необходимости. • Расширение АСП таким образом, с оперативной точки зрения, весьма осуществимо, поскольку данные о доходах легко доступны через Карту семьи. 	<ul style="list-style-type: none"> • В МТСЗН сочли, что это может быть сложно спроектировать и сложно донести, не создавая путаницы и напряженности. Исключение из временно расширенной программы может оказаться проблематичным. • Кодекс социальной защиты содержит конкретные критерии участия, и чтобы сделать это возможным, потребуются поправки к закону. 	

Вариант	Сильные стороны и благоприятные факторы	Ограничения и проблемы	Заключение о целесообразности и уместности
	<p>Концепция 3.ii) Упрощение процесса регистрации: временное смягчение процессов подтверждения права на получение АСП/социальных пособий на определенный период (отмена требования АСП о посещении на дому; отказ от проверки всех подтверждающих документов, таких как справка об алиментях; отказ от правила 6-месячной временной прописки) в пострадавших местах.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Позволяет быстро расширить охват плановой программой АСП/социальных пособий, чтобы охватить другие домохозяйства, которые имеют на нее право, но сталкиваются с препятствиями в доступе к обычной социальной защите и которые пострадали от шоков. • Какой-нибудь прецедент (например, в случае с COVID). • Снижает нагрузку на местных исполнителей в периоды шоков. • Эти процессы могут быть выполнены для подтверждения права на долгосрочную АСП/социальных пособий после того, как чрезвычайная ситуация минует. • Дополнительные надбавки к выплатам при ЧС (согласно Варианту 2) также могут быть добавлены по мере необходимости. 	<p>РЕКОМЕНДАЦИЯ: Не стремитесь к расширению АСП как программы. Вариант 4 – более подходящий способ охватить упомянутые домохозяйства.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Если оперативно осуществимо, то главным препятствием будет политическая готовность смягчить процедуры. <p>РЕКОМЕНДАЦИЯ: Этот вариант можно было бы реализовать.</p>
		<ul style="list-style-type: none"> • Потребуется тщательное информирование сообществ и внесение поправок в операционные процедуры программы. • Для внесения необходимых изменений (посредством указа) потребуются политическая воля. • Должен сопровождаться четкими процессами (какая информация используется для инициирования отказа и кто его санкционирует, продолжительность). 	

Вариант	Сильные стороны и благоприятные факторы	Ограничения и проблемы	Заключение о целесообразности и уместности
	<ul style="list-style-type: none"> • Не изменяет обычные критерии участия, что позволяет избежать некоторых проблем, связанных с Вариантом 3. i). • Можно быстро и легко реализовать. 		
<p>Концепция 3. iii) Проведение внеочередной кампании по регистрации АСП в пострадавших от шоков районах: активизировать разьянительную работу и обеспечить поддержку при регистрации, чтобы быстро зарегистрировать в пострадавших районах новые домохозяйства, которые ДЕЙСТВИТЕЛЬНО соответствуют критериям АСП, но которые в настоящее время не зарегистрированы.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Позволяет быстро увеличить охват АСП, чтобы охватить другие домохозяйства, которые в настоящее время не являются бенефициарами, но имеют право и пострадали от шоков, путем устранения препятствий для доступа. Например, могут быть включены меры по активной помощи людям в получении документов, необходимых для получения права на получение АСП, или меры по ускоренному отслеживанию утери удостоверений личности. Дополнительные надбавки к пла-тежам при ЧС (согласно Варианту 2) также могут быть добавлены по мере необходимости. • Это стало возможным благодаря появлению Карты семьи и уже начатой работе по более активному выявлению уязвимых домохозяйств для поддержки социальной защиты. 	<ul style="list-style-type: none"> • Небольшой риск перегрузки сотрудников ОЗСЗ и аппаратов акимов в пострадавших районах. • Такой шаг может быть полезен для некоторых людей, которые сталкиваются с проблемами исключения, но не приведет к значительному увеличению охвата. • Некоторые элементы, такие как ускоренное восстановление документов, потребуют действий за пределами МТСЗН, и для этого потребуется определенное разрешение правительства. 	<ul style="list-style-type: none"> • Оперативно осуществимо и может управляться локально. <p>РЕКОМЕНДАЦИЯ: Осуществимо – но эти домохозяйства также могут быть первоначально идентифицированы и временно оказана помощь в соответствии с Вариантом 4 ниже, а затем проверены и оказана помощь для доступа к АСП/ социальным пособиям позже, на которые они могли бы перейти.</p>

Вариант	Сильные стороны и благоприятные факторы	Ограничения и проблемы	Заключение о целесообразности и уместности
<p>4. Отдельная программа социальной защиты при ЧС.</p> <p>Правительство использует административные процессы и системы данных системы социальной защиты для реализации временной программы социальной защиты при ЧС для удовлетворения новых потребностей во время шоков. Это может быть реализовано с помощью сотрудников и учреждений социальной защиты после процессов регистрации в конкретных чрезвычайных ситуациях.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Уничтожаются из-за шока), или когда существует необходимость восстановить утраченные активы/поддержать реконструкцию, вызванную быстронаступающими шоками. Аналогичным образом, это могло бы позволить разработать индивидуальную концепцию (сумма, продолжительность выплат) в соответствии с потребностями, которые необходимо удовлетворить. • ОЭСЗ и районные комиссии имеют хорошие возможности для оказания поддержки в выявлении потребностей; другие государственные ведомства и данные также могут быть вовлечены в идентификацию по мере необходимости в зависимости от контекста ЧС и потребностей (например, Министерство сельского хозяйства в случае регистрации фермеров; Торговая палата для малого бизнеса). Здесь также можно использовать данные Карты семьи, но требуется больше продумывать, «как» они будут использоваться, 	<ul style="list-style-type: none"> • Потребуется источник финансирования – необходимо принять решение о том, будет ли это наиболее целесообразным из местных бюджетов (в качестве лиц, оказывающих первую помощь при чрезвычайных ситуациях) и/или в качестве резерва в рамках бюджета МТСЗН (что требует поддержки со стороны Министерства финансов). • Карта семьи является новой, и все еще существуют пробелы/вопросы относительно качества данных в реестрах, лежащих в ее основе. Необходимо убедиться, что любая адресность основана не только на данных. • Хотя МТСЗН будет играть ведущую роль, другие заинтересованные стороны правительства (особенно местные органы власти, а также другие ведомства, которые играют роль в обмене данными, в зависимости от шоков) также должны сыграть свою роль, и необходимо будет повысить осведомленность и поддержку. Возможные соответствующие роли в настоящее время неясны. 	<ul style="list-style-type: none"> • Это представляется наиболее осуществимым и подходящим вариантом для охвата тех, у кого есть особые потребности в восстановлении (любые меры реагирования, требующие последующей оценки ущерба/с воздействием на средства к существованию); а также для удовлетворения основных потребностей всех уязвимых лиц, не включенных в АСП. <p>РЕКОМЕНДАЦИИ:</p> <p>Партнеры могут поддержать МТСЗН и других представителей правительства в разработке двух отдельных программ социальной защиты при ЧС (одна из них основана на более высоком пороге бедности для получения АСП, для поддержки основных потребностей, а другая сосредоточена на поддержке средств к существованию/восстановлению ущерба для конкретных повторяющихся/предсказуемых шоков) и поддерживать мелкомасштабное пилотирование, чтобы предоставить информацию для будущих дискуссий о дальнейших действиях.</p> <p>Концепция адресности и концепция выплат будут различаться в зависимости</p>

Вариант	Сильные стороны и благоприятные факторы	Ограничения и проблемы	Заключение о целесообразности и уместности
	<p>и это зависит от реэстров, с которыми в настоящее время взаимодействует Карта семьи (например, существуют ли уже связи с Министерством сельского хозяйства, Палатой Предпринимателей?). Например, его потенциально можно использовать для информирования о самой адресности или предварительно выявляя возможных случаев для дальнейшего скрининга.</p> <ul style="list-style-type: none"> Создание отдельной программы облегчает использование отдельных механизмов финансирования на шок, выхода и сокращения масштабов. Судя по всему, есть поддержка со стороны МТСЗН, а также МЧС и партнеров (ЮНИСЕФ, ОКПРК, Фонд Б.У.) заинтересованы в поддержке. 	<ul style="list-style-type: none"> Это требует разработку четкой институциональной основы для СЗРШ. ЮНИСЕФ не является ведущим партнером в области обеспечения средствами к существованию и устойчивости к изменению климата, поэтому любое сотрудничество между правительством и ООН по СЗРШ, ориентированное на эти потребности, должно включать в себя другие агентства, помимо ЮНИСЕФ. Подтверждение прописки может стать проблемой для тех, кто работает/проживает вдали от своего официального места жительства. Необходимо обеспечить процессы выявления и содействия включению таких случаев. Необходимо будет повысить устойчивость систем данных и реализации (согласно Варианту 1.ii) выше). МТСЗН/МЧС может потребоваться техническая поддержка для определения четких критериев адресности и адекватных сумм дополнительных надбавок. Должен сопровождаться четкими процессами реализации (какая информация 	<p>от потребностей, которые необходимо удолетворить. Это требует дальнейшего изучения.</p> <p>Улучшение эффективности координации ГЧС важно для эффективной реализации СЗРШ.</p>

Вариант	Сильные стороны и благоприятные факторы	Ограничения и проблемы	Заключение о целесообразности и уместности
		<ul style="list-style-type: none"> используется для иницирования реагирования; кто санкционирует; точная сумма выплат/руководство по ее установлению; четкие инструкции по продолжительности и выходу). Проблемы координации ГЧСР (плохо определенные показатели того, что представляет собой чрезвычайную ситуацию; узкая концептуализация «чрезвычайных потребностей») создают препятствия для запуска СЗРШ на практике. Проблемы, выявленные при координации ГЧСР, могут представлять собой некоторые трудности. 	

Приложение А – Консультации с заинтересованными сторонами

№	Организация	Отдел	Должность
1	ЮНИСЕФ		Представитель ЮНИСЕФ в Казахстане
2			Специалист по социальной политике
3			Специалист по социальной политике
4			Специалист по защите детей
5			Специалист по снижению риска бедствий и обеспечению устойчивости
6			Специалист по мониторингу и оценке
7	ОКПРК		Руководитель отдела помощи при ЧС
8			Координатор мер реагирования на чрезвычайные ситуации
9	Фонд Булата Утемуратова		Директор фонда
10	МТСЗН	Департамент социальной помощи, Отдел АСП и Отдел семейных пособий	Главный эксперт по социальной помощи
11			Руководитель отдела
12		Центр развития трудовых ресурсов	
13		Департамент цифровизации и автоматизации государственных услуг	
14	МЧС	Департамент ликвидации чрезвычайных ситуаций	Руководитель департамента

№	Организация	Отдел	Должность
15	Управление занятости и социальных программ города Алматы	отдел АСП	Начальник отдела АСП
16	Городской центр карьеры г. Алматы		Руководитель центра
17	Управление координации занятости и социальных программ Актюбинской области		
18	Кобдинский районный отдел занятости и социальных программ, Актюбинская область		
19	Центр занятости населения акимата Кобдинского района Актюбинской области		
20	Управления координации занятости и социальных программ областей		
21	Отдел занятости и социальных программ акимата Аулиекольского района Костанайской области		
22	Центр занятости населения акимата Аулиекольского района Костанайской области		
23	Аппарат акима Аманкарагайского сельского округа Аулиекольского района Костанайской области		Аким
24	Павлодарское областное управление координации занятости и социальных программ области		
25	Управления координации занятости и социальных программ Павлодарской области		



для каждого ребенка

ЮНИСЕФ в Казахстане

Подписывайтесь на нас:



[UNICEFKazakhstan](https://www.facebook.com/UNICEFKazakhstan)



[@unicefkaz](https://twitter.com/unicefkaz)



[@unicefkazakhstan](https://www.instagram.com/unicefkazakhstan)



[@unicefkazakhstan](https://www.tiktok.com/@unicefkazakhstan)



<https://www.unicef.org/kazakhstan/>